

安定・成長協定とユーロゾーン財政ガバナンス , 2002.1 ~ 2003.11

著者	貫 芳祐
雑誌名	経済志林
巻	73
号	1-2
ページ	179-233
発行年	2005-07-30
URL	http://hdl.handle.net/10114/00017234

安定・成長協定とユーロゾーン財政 ガバナンス, 2002.1~2003.11

貫 芳 祐

はじめに

本稿は、2002年1月から2003年11月の期間を中心に、安定・成長協定 (the Stability and Growth Pact (SGP)) を通じたユーロゾーン財政ガバナンスの展開を、その政治過程を中心に分析する。欧州連合 (EU) では、経済通貨同盟 (EMU) として、1999年に欧州中央銀行 (ECB) を設立し、通貨統合を図り、共通通貨ユーロを導入した。ユーロの一般流通は2002年1月から開始された。ユーロの価値を維持するために、ユーロ加盟国に課せられたのが財政規律に関わる安定・成長協定であった。

安定・成長協定という条約を通じ、加盟国に共通通貨・ユーロの安定という公共財の供給のための、財政規律の遵守という共同行動を確保していくという点において、ユーロゾーンの財政ガバナンスは、財政分野でのガバナンスの、リージョナル版と言えるものと考えられる。すなわち、SGP は通貨統合の下での財政規律の遵守という集合行為を、EU、特にユーロ加盟諸国を中心に、リージョナル・レベルで展開するガバナンスであると言えよう。

各国の財政を、ユーロの価値維持のため、財政均衡に中期的に収斂させていくための、サーヴェイランスと制裁措置を含み、EU 地域に限定されたものだが、ガバナンスの最も進んだ形態の一つと考えられる。

しかし、SGP に基づくユーロゾーンの財政ガバナンスは、2003年11月

25日、独仏両国に対し、財政規律に関わるルール違反に伴う制裁措置の適用を一時休止するという後退を余儀なくされている。

本稿は同制裁適用の一時休止に至る過程を政治過程を中心に分析し、ユーロゾーン財政ガバナンスを支えるSGPがなぜ独仏に対し適用休止に至ったのかを明らかにすることを試みようとするものである。

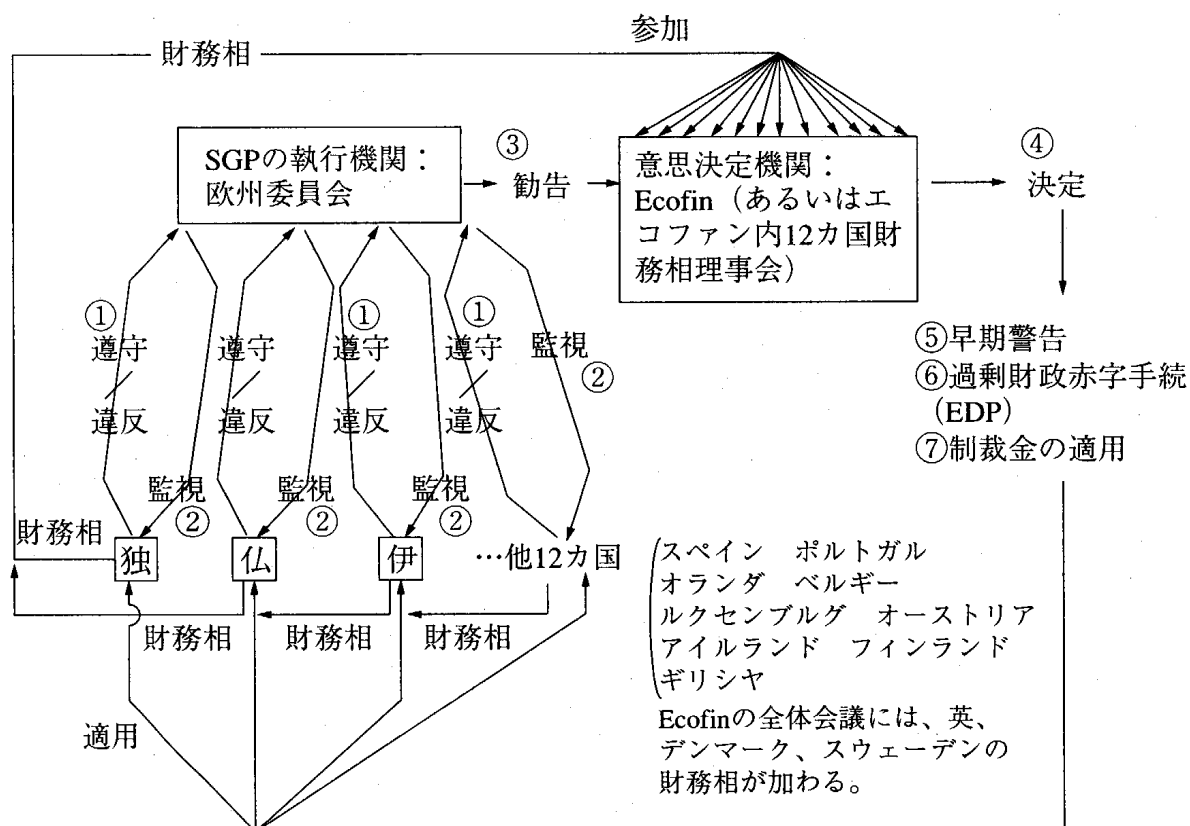
I. ユーロゾーン財政ガバナンス・メカニズム

i. 分析の枠組

EUは1999年にECBを設立し、通貨統合によって共通通貨ユーロを導入した。またユーロゾーンの金融政策も同銀行の一元的管理に委ねられるに至った。しかし、通貨統合で為替管理と金融政策は統合されながらも、財政政策は各国主権の下に分権化されたままである。¹⁾この矛盾への対策としてSGPがユーロ加盟国に課された。すなわち、ユーロの価値は欧州中銀の節度ある金融政策で担保されたとしても、ユーロ加盟国が財政赤字を垂れ流すようであれば、財政赤字国の通貨は下落することから、ユーロの通貨市場での価値維持も困難となる。SGPは、それゆえ、加盟国に財政赤字を抑制するよう歯止めをかけるメカニズムである。これによって、ユーロゾーンの財政分権の下でも、中期的な財政赤字の削減と財政均衡化の節度を加盟国にかけることを通じ、ユーロの価値を維持していこうとすることを狙いとしている。

EUの、主としてユーロ加盟12ヶ国のSGPを通じた財政ガバナンスのメカニズムを捉えようとするのが、図1と図2であり、両者を合わせて本稿の分析枠組とする。図1はマクロ・レヴェルでのユーロ加盟国の財政ガバナンス・メカニズム図である。図2は、マクロ・レヴェルのユーロ財政ガバナンス・メカニズムに各加盟国（図中の例では独）の国内経済財政政策の交渉ゲームをリンクしたものである。これによって、SGPの執行機

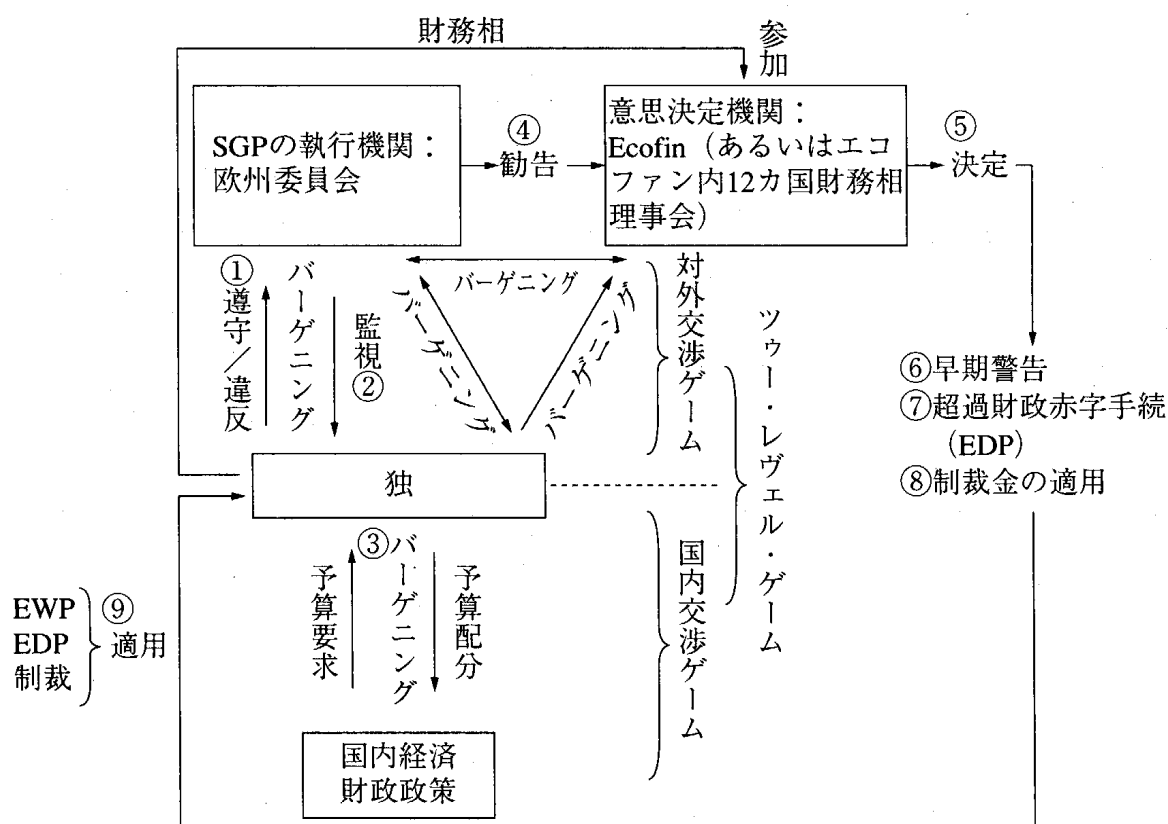
図1 EUの財政ガバナンス・システム



関である欧州委員会（以後欧州委）及びSGPの意思決定機関である財務相理事会（the Councilあるいはエコファン（Ecofin）あるいはユーロ加盟12ヶ国のみが参加するユーロゾーン財務相理事会（及びその非公式な会合だが、実質的な意思決定機能を担うユーロゾーン財務相会合））と加盟国（例・独）間での国際交渉ゲームと、加盟国内での、主として財務省—国内アクター間での経済財政政策をめぐる国内交渉ゲームの相互作用をツウー・レベル・ゲームとして捉えようとするものである。²⁾

SGPは加盟国に財政赤字を一定レベル以下に抑えることを求めており、そのため各加盟国は国内経済財政政策を財政赤字抑制に向け国際政策調整していかざるを得ない。しかし財政支出の削減あるいは増税は国内政治諸アクターの反発を招き、困難な国内政治過程に曝される。国内政治諸アクターの抵抗が大きい場合、加盟国は財政赤字をSGPの定めるレヴェ

図2 EU 財政ガバナンスのツウ・レベル・ゲーム：例・独



注.図1に国内交渉ゲームが加えられたため、図2では①～⑧となっている。

ルへ抑制することに失敗し、SGP 違反となる。違反国の出現はSGP の機能不全につながりかねないことになる。このように、図1に示すマクロ・レベルのユーロ財政ガバナンス・メカニズムは、図2に示されるように、加盟国の国内経済財政政策をめぐる国内交渉ゲームとツウ・レベル・ゲームを通じて連結し、密接に相互作用するものと捉えられる。³⁾ 本稿は図1及び図2に示す二つを合わせて分析枠組とする。

SGP の下においては、各加盟国に予算編成・財政支出の権限を分権化させたままでの通貨統合という矛盾に対処するため、ユーロ加盟各国は自国の予算について欧州委及び財務相理事会による精査を受けることを承認し、SGP の定める枠内に財政赤字がおさまらない場合には、一定の条件の下で、財務相理事会での特定多数決決定 (QMV) による決定を経て、制裁金を科されることも承認している。⁴⁾ これによって、SGP の定める枠

内に各国の財政状況をおさめることを確保しようとするものである。

しかし、金融政策を ECB に委ね、手放してしまった加盟国は、経済運営を一層財政政策に依存せざるを得ない。が、SGP は各国にこのレバーも否定するもの（少なくとも大きく制約するもの）である。それゆえ、SGP を遵守することは、各国の経済運営上の自由を奪うもの（少なくとも著しく制約するもの）である。⁵⁾

こうして、各国の SGP の遵守課程と予算編成を中心とする国内政治過程はツウー・レヴェル・ゲームとして不可分に連結する。

ii. 財政ガバナンスと囚人のジレンマ

ユーロ加盟国の間で、社会的に最適な公共財の供給を確保する組織形成の方法としては、組織の参加主体とは独立のエージェントを雇用し、エージェントに参加主体のフリーライド（ただ乗りの違反行為）を監視させ、違反者に罰則を適用する権限を委譲することである。これを通じて、参加主体のフリーライドへの誘因を引き下げ、参加者の協力行動を確保し、組織全体にとり最適な公共財の供給を確保することであろう。⁶⁾

SGP も囚人のジレンマを克服し、社会的に望ましい公共財の供給を確保しようと設計された制度と考えられる。参加者が SGP の定めるとおり財政赤字水準を抑制し、中期的に財政均衡化を実現する時、ユーロ加盟国の財政は収斂する。この状況の下では、ユーロ加盟国は財政主権を維持しながらも（分権的なままでも）、SGP ルールの遵守を通じて財政を収斂化（財政均衡化）させることによって、ユーロの価値を安定的に維持するという公共財の供給を確保できるものと言えよう。⁷⁾

もしここで、ユーロ加盟国が財政赤字を抑制し、財政均衡を確保し、ユーロの価値（信認）を維持していたとする。この時、いずれかの一国が、そのほかの国々が財政赤字の抑制によるユーロの価値を維持している中で、自国が財政赤字の抑制を緩和して赤字拡大を行っても、ユーロ価値は低下しないとして、財政赤字抑制努力を緩和ないし放棄するとする。そし

て、このようなフリーライドが放置されたとすると、システム全体にその影響は波及していく。

まず第1に、ユーロ加盟国にとって、SGPが拘束力のないものだと認知されるにつれ、他国に競って財政緩和へと走るインセンティブが働き、この結果、ユーロの信認が掘り崩されることになる。⁸⁾

第2に、グローエ (Paul De Grauwe) は、次のように、一国の持続不可能な政府債務あるいは財政赤字が、2つの負のスピルオーバを惹き起こすことを指摘する。

[ある1] 国が持続不可能な経路をたどる形で政府債務を増大させると、……通貨同盟内の資本市場での資金調達を増大させ、加盟国内の金利水準を押し上げる。……この金利上昇から、他の国々の政府債務を増大させる。もしこれら諸国 [の政府] がGDP比での政府債務を安定化させようとすれば、より抑制的な財政政策をとらざるを得ない。……今度は、これが他の国々にデフレ的な政策を強いることになる。⁹⁾

それゆえ、加盟各国にとって、メンバー諸国の財政赤字の規模を抑制するコントロール・メカニズムを設置することは相互の利益となるのである。¹⁰⁾もうひとつの負のスピルオーバは、

ある国が持続不可能な財政政策をとったため、通貨同盟内で金利が上昇すると、金利上昇でダメージを受ける国々はECBに金融緩和へと政策スタンスを変更するよう圧力をかけることになるかもしれない。一国の持続不可能な財政政策は、こうして欧州の金融政策の運用への干渉を生み出していくことになるのである。¹¹⁾

ユーロ加盟国は、この為、各国の政府財政赤字サイズに制限を課し、このような負のスピルオーバーを防止することが通貨同盟参加国の相互の利益になると考えるようになるのである。¹²⁾

以上の検討は、SGP が持続不可能な財政赤字及び政府債務の拡大を防止するメカニズムを制度内に内包する必要性を示している。

iii. 財政ガバナンスの手続

欧州委の資料に基づいて、財政ガバナンスのプロセスを次に概観してみる。¹³⁾図1に示されるSGPのガバナンス・システムでは、まず独等12ヶ国の各加盟国がSGPの定める財政赤字をGDP比3%以内に抑え、中期的に財政の均衡化を実現するなどの短期及び中期の実現を目的とする安定化計画アプデエイツ（最新安定化計画）を毎年9月の予算発表期に欧州委に提出する（図中①）。財務相理事会とともに、欧州委が中心に、中期目標の実現に合致した予算編成をとっているかどうか、総括的経済政策ガイドライン（the broad economic policy guidelines (BEPG)）に沿ったものかをチェックし、中期的な政策目標の実現あるいは同目標に向けての調整経路からの「深刻な逸脱」がないかを「仲間うちのレビュー（peer review）」によって確認する（図中②）。¹⁴⁾翌年の3月にも、半年ごとの加盟国からの最新安定化計画が出され、欧州委、財務相理事会がレビューする。この過程でも緩やかなSGPの適用を求める加盟各国と厳格なSGPの運用をめざす欧州委の間でSGPの定める財政赤字の許容範囲の解釈をめぐる厳しい対立がしばしば生じる。

欧州委が加盟国に財政目標からの深刻な逸脱があると判断すれば、過剰財政赤字を防止するための軌道修正を求める第一勧告、早期警告（early warning）、を財務相理事会に送る。財務相理事会が（そのように認め、欧州委の勧告を基礎とする理事会）勧告をQMVで採択すれば、¹⁵⁾勧告は効力を持ったものとなる。制裁金の適用にかかわる投票はエコファン内のユーロ加盟の12ヶ国のみが行う。¹⁶⁾

欧州委は、(1)安定化計画で各国が設定した財政目標値からの財政ポジションの乖離度、(2)財政ポジションの乖離が、当該国の政策に起因しない、景気循環によるものか、それとも財政規律の緩みによるものか、(3)GDP 比 3 % を超えて過剰財政赤字に陥るリスク度、を早期警告を勧告する条件としている。¹⁷⁾

第一勧告は、当該国の財政ポジションに財政ターゲットからのズレがあることを警告するものであるが、理事会が、もしこのズレが持続ないし悪化していると判断すれば、早急な是正措置をとることを求める第二勧告、過剰財政赤字手続 (EDP) が出される。¹⁸⁾

EDP の発動も欧州委がイニシアティブをとる。欧州委は、加盟国が(1)財政赤字を GDP 比 3 % 以内とし、(2)政府債務を GDP 比 60 % 以内とする SGP 基準の一つないし双方に違反した場合、報告書を準備する。同報告を欧州委自身が採択したならば、財務相理事会は 2 週間以内に意見を述べなければならない。¹⁹⁾

この段階までに 3 つのシナリオが想定される。①欧州委が過剰財政赤字リスクはないと決定し、手続はここで終了する。②104(5)条に基づき、欧州委が過剰財政赤字リスクを申し立てる。これに対して、財務相理事会は欧州委の見解について賛否の投票は求められず、手続はここでひとまず終了する。²⁰⁾

過剰財政赤字の判断のもっとも明確な基準となるのが、欧州委あるいは当該国の財政赤字についての予測が GDP 比 3 % を超えるものとなるかどうかである。欧州委による過剰財政赤字リスクの申し立ての後、もしデータで財政赤字が GDP 比 3 % を超えることが確認されると、EDP が再び動き出し、③過剰財政赤字ポジションの確認、という段階に進む。²¹⁾

③の段階では、104(5)条に基づき、欧州委は当該国が過剰財政赤字ポジションにあるかについての意見を採択することができる。欧州委が意見を採択すれば、理事会は過剰財政赤字ポジションが存在するかどうかについて QMV での採決を求められることになる (104(6)条)。当該国が過剰財

政赤字ポジションにあるとされるためには、現実のデータによって、当該国の財政赤字が GDP 比 3 % を突破し、ルールに違反していることが確認されねばならない。²²⁾

過剰財政赤字ポジションにあることが確認されると、当該国に対し、財務相理事会は二つの期限を設定して同ポジションの解消を求める勧告を採択する。第 1 (最長で 4 ヶ月) の期限内に、当該国が同ポジション解消のために有効な対策をとることを求める。第 2 期限 (過剰財政赤字ポジションの確認から 1 年) 以内に、同ポジションの解消を完了することを求めるものである (3(4) 条)。²³⁾

もし解消に失敗するようであれば、EDP の次の段階が発動され、当該国は制裁を受ける段階により接近する。経済成長率が実質で少なくとも年 2 % 低下するような「深刻な景気下降」等の場合には、GDP 比 3 % を超える財政赤字が例外的に認められるケースとなる。²⁴⁾ 欧州委が制裁を勧告し、ユーロ加盟の財務相理事会が QMV で同勧告の採択をし、採択されれば制裁の適用となる。また、GDP 比 3 % ルールに 3 年続けて違反すると制裁検討対象、になると協定に定められている。²⁵⁾

iv. 制裁額の規模

SGP は財政赤字を GDP 比 3 % 以内とするなどのルールに違反した場合、巨額の制裁金が科され、制裁額の大きさから、加盟国も SGP の遵守に動かざるを得ないという、抑止力に依存している。²⁶⁾ 後に、3 年連続して財政赤字が GDP 比 3 % を突破し、2003 年 11 月には、制裁審議の対象となった仏のケースについては、制裁額は次のように算出されている。

まず、違反国は GDP の 0.2 % を無利子で預け入れる。これに、GDP 比 3 % を超えた財政赤字の超過額に対し、その 1/10 % を加算する。例えば、仏の財政赤字を GDP 比 4 % であるとする、預入額は GDP の 0.2 %、これに過剰財政赤字の 1/10、すなわち、0.1 % を加算し、GDP 比の 0.3 % となる。ここまでは、違反国にとっては、預入額がそうでなければ稼いだ

であろう利息分が現実のコストとなる。しかし、2年超過後、欧州委の勧告をユーロ加盟国の財務相理事会での投票に付し、採択されれば、払い戻しのきかない制裁となる。²⁷⁾因みに、推定金額として、一般に数十億ユーロとされている。²⁸⁾また最高で、GDPの0.5%分となっており、²⁹⁾制裁額は「巨額 (huge)」に昇るものと捉えられている。³⁰⁾

v. 財政ガバナンスの制度的限界

SGPによる財政ガバナンスには、制度設計の点からは、次のような限界があるものと考えられる。すなわち、SGPを運用し、各国の財政赤字等の監視エージェントである欧州委に罰則適用の勧告イニシアティブのみしか与えられず、罰則適用の最終的な決定者がエコファン内のユーロゾーン財務相理事会であるという、監視・制裁勧告の機能と勧告の採択（意思決定）権限を分離している点である。³¹⁾しかも図1が示す如く、同理事会は各国財務相から構成される。財政ルール違反国への罰則適用を決定する時、同じ理事会の財務相メンバーが裁判官となり、違反国の財務相が被告として同席するのである。ここに「利害の衝突 (a conflict of interest)」が生じることが明らかであり、罰則適用機能が弱められる、という問題を孕んでいる。³²⁾加えて、多数国が財政赤字を経験しているなかで、QMVでの多数が制裁支持にまわると考えるのは難しい、という現実がある。³³⁾

財務相理事会の勧告の採択はQMVで決定されるが、EU加盟各国の表割当は、1995年段階で、独(10)、仏(10)、伊(10)、オランダ(5)、ベルギー(5)、ルクセンブルグ(2)、英(10)、デンマーク(3)、アイルランド(3)、ギリシャ(5)、スペイン(8)、ポルトガル(5)、スウェーデン(4)、オーストリア(4)、フィンランド(3)、となっている。総数87票でQMVは62票、ブロッキング・マイノリティーは26票である。³⁴⁾

財務相理事会はユーロゾーンの財政健全性を確保するために、ユーロ加盟国にBEPGを示し、またその財政ポジションの監視に責任をもち、³⁵⁾財政ガバナンス・メカニズムの意思決定機関である。しかし、SGPの定める

制裁を違反国に科すかどうかの最重要決定については、ユーロ加盟12ヶ国のみが投票権を持つエコファン内財務相理事会に対し、欧州委が制裁に関連する動議をかけ、ユーロ加盟12ヶ国が投票し、³⁶⁾QMVで決定する。³⁷⁾また、制裁対象国は制裁にかかわる投票に参加できない。それゆえ、2003年10月、財政赤字をGDP比3%以内と定めるSGPルールに3年続けて違反した仏に対する制裁が持ち上がった時、これに対するブロッキング・マイノリティーは、独、伊にベルギーないしルクセンブルグを加えれば満たされるとされた。³⁸⁾

制裁投票権を持つユーロ加盟12ヶ国の財務相は月例のEU15カ国の財務相が出席する財務相理事会 (the Council あるいはエコファン (Ecofin)) の開催前夜に非公式にユーロ12ヶ国財務相会合 (the 12 eurogroup finance ministers meeting) を開催し協議する。同会合は非公式協議の場でありながら、ユーロゾーンの財政政策を協議し、SGPを運用する欧州委の勧告を最終的に承認するという、実質的に権限を握るきわめて重要な場となっている。³⁹⁾また同会合は、秘密会議 (「the code of secrecy」) となっており、「財政及び通貨の繊細な問題に関しては、ノートテーカーなしにプライベートな討議を行う」とされている。⁴⁰⁾これに対し、欧州委は、討議が透明性の中で行われることを求めていた。秘密会議で、理事会主導で財政ガバナンスの議論が進められることへの警戒感が欧州委側に強くあったものと考えられる。⁴¹⁾

2003年11月25日の、独へのSGPの制裁の不適用に合意した非公式財務相会合には、ロマーノ・プロディ (Romano Prodi) 欧州委委員長、ジャン・クロード・トリシェ (Jean-Claude Trichet) 欧州中銀総裁も出席し、制裁適用を行うよう議論を主導しており、投票権の無い欧州委側も出席し、討議に参加できるものと考えられる。⁴²⁾

SGPによる財政ガバナンスは、財政主権統合はせず (各国に残す分権体制のまま)、SGPに定める手続に従っての財政政策協調を行い、これによって加盟国の財政均衡を実現し、金融政策の一元化に対応するユーロゾ

ーンでの財政の収斂化を図ろうとするものと言えよう。しかし、財政分権の下での意思決定機関である理事会の QMV 決定が、ユーロ全体の利益にかなう形で行動するという、集団合理性に沿う形ではなかなか機能しにくいという限界を抱えていると言えよう。

《I の注》

- 1) *European Economy*, Special Report, No.1, 2004, p.89.
- 2) Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization*, Vol.42, No.3, Summer 1988, pp.427-460.
- 3) ユーロゾーンをツウー・レヴェル・ゲームで捉える観方は次を参照。Kenneth Dyson, *The Politics of the Euro-Zone* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp.72-76.
- 4) Thomaso Padoa-Schioppa, "The eurozone's fiscal framework survives," *Financial Times* (hereafter *FT*), Dec.15, 2003.
- 5) Graham Bowley, "Europe, easing budget rules, bow to the inevitable," *International Herald Tribune* (hereafter, *IHT*), Sept.4-5, 2004.
- 6) 次を参照, 岡田章「社会的組織の形成と発展—ゲーム理論的アプローチ—」, 『経済研究』Vol.45, No.3, Jul. 1994, 238~249 頁, 特に241頁。
- 7) 財政規律が緩むとユーロ価値が下落することは次のことから明らかであろう。EU の臨時の財務相理事会では2005年 3 月20日, SGP の見直しで合意。SGP の定める財政赤字から, 東西両独の統合などのコスト, 研究開発, 雇用促進等の経済改革コスト, 年金改革コスト等を除くという緩和で合意。協定緩和でユーロ圏の財政赤字が拡大するとの懸念から, ユーロ売り(信認の低下)に連がっている。『日本経済新聞』2005年 3 月22日, 23 日。
- 8) "A pact's slow death," *FT*, editorial, Sept. 4, 2003.
- 9) Paul De Grauwe, *Economics of monetary Union* (Oxford: Oxford U. Press, 2003) p.210.
- 10) Ibid.
- 11) Ibid.
- 12) Ibid
- 13) この概観は次の資料に依拠する。"Implementing the Stability and

Growth Pact,” *European Economy*, No.3, 2003, pp.59-62. the Council (EU 加盟15カ国参加の財務相理事会) と Ecofin を同義語的に本稿では扱っている。

- 14) Ibid., p.59. 財務相理事会も各国予算・財政運営をチェックするが、図では、欧州委が中心に行うものとして、省略した。
- 15) Ibid. Peter Norman, “Protagonists each claim satisfaction from accord,” *FT*, Feb.13, 2002.
- 16) Dyson, op.cit., p.73.
- 17) “Implementing the Stability and Growth Pact,” *European Economy*, op. cit., p.60.
- 18) Ibid. Excessive deficit procedure (EDC) を本稿では過剰財政赤字手続と訳すことにする。これは、「過度の財政赤字手続き」とも訳されている。参照, 藤原豊司「制度の支柱を失ったユーロ」, 『貿易と関税』, 2004年3月, 15頁。
- 19) “Implementing the Stability and Growth Pact,” *European Economy*, ibid.
- 20) Ibid.
- 21) Ibid.
- 22) Ibid., pp.60-61.
- 23) Ibid., pp.61-62. 正確には, “Article 3(4) of Council Regulation (EC) No.1467/97” となっている。
- 24) Ibid, pp.61-62.
- 25) 『朝日新聞』 2003年8月26日。
- 26) “The long road from stupidity to stability,” *FT*, Oct. 23, 2002.
- 27) George Parker, “Brussels hits at France for letting finances ‘run off the rails,’” *FT*, Sept. 3, 2003.
- 28) George Parker and Nicolas Beynout, “France may escape fines for breach of budget rules,” *FT*, Sept. 10, 2003.
- 29) 『日本経済新聞』 2003年8月26日。
- 30) “Schröder defends decision on pact,” *IHT*, Nov. 27, 2003.
- 31) “Solomonic ruling,” *FT*, editorial, Jul. 14, 2004.
- 32) Padoa-Schioppa, op. cit.
- 33) Grauwe, op.cit., p.219. グローエは2/3の多数で決定されとしている。
- 34) John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making In the European Union* (London: MacMillan Press Ltd., 1999), Table 2.3, p.50.

- 35) Dyson, op.cit., p.73.
- 36) Bertrand Benoit, "Surprise at Eichel's 'emotional response,'" *FT*, Nov. 26, 2003.
- 37) Grauwe, op. cit., p.219. グローエは2/3の多数決としている。
- 38) Daniel Dombey, "Brussels warns on budget deficit breaches," *FT*, Oct. 30, 2003. ユーロ加盟12ヶ国の総数は70であるが、仏の10票を引き、60表中の1/3は20票であり、20票以上がブロッキング・マイノリティーと仮定すると、独10、伊10にベルギーの5ないしはルクセンブルグの2のいずれかを加えると20票以上となり、1/3以上を満たしている。EU加盟国の総票87票中のブロッキング・マイノリティーとされる26票は、全体の29.9885%であり、約30%とすると、60票の30%は18票、1/3は20票となる。30%あるいは1/3をブロッキング・マイノリティーと置いても、20票あれば、その条件を満たすと考えられる。
- 39) Robert Graham, "Virtue turns to vice for Franco-German axis," *FT*, Nov. 27, 2003.
- 40) George Parker and Daniel Dombey, "Eurogroup torn apart as French deficit rouses anger," *FT*, Jul. 16, 2003.
- 41) Paul Meller, "EU to make euro-bloc deficit rules flexible," *IHT*, Spet. 1, 2004.
- 42) George Parker, "Ministers conduct late-night burial for EU fiscal framework," *FT*, Nov. 26, 2004.

II. 制度的限界の露呈—対独欧州委勧告の不採決決定, 2002年1月30日

2002年1月30日、欧州委はポルトガル、独に対し早期警告の勧告を理事会に提起した。しかし、独が各国に圧力を加えたため、2月11日の財務相理事会では、全員一致で同勧告を採択に付さないことが決定された。¹⁾これはSGPに組み込まれた制裁機能が抑止力としての機能を失っていくプロセスの始まりであった。また採決に付されなかったことにより、SGPの適用を担う欧州委の役割について、一外交官は、「我々は多数のサーベイランス手続を積み重ねてきたが、効果的な警察官はもはや存在しない」,

と形容するものでもあった。²⁾SGP の警察官不在という評価を一部で生んだこととともに、欧州委と独が数週間に渡り早期警告手続の開始問題を巡り激しく論争したことは、ユーロゾーンの財政ガバナンスに疑問を投げかけるものであった。³⁾

欧州委では、まずポルトガルは2001年の安定化計画で財政赤字の目標値を GDP 比1.1%に設定していたが、2001年秋には、2.2%の予測と、これを上まわったため、同国に早期警告を発することを理事会に勧告。⁴⁾

独に対しては、欧州委は、2001年の独の安定化計画での財政赤字の目標値が GDP 比1.5%であったが、後に2.6%に増大すると予測。同委は、この結果、独の財政ポジションの目標値からの乖離が2001年末より大きくかつ明白になったとして、同国に早期警告を発することを理事会に勧告した。⁵⁾

理事会は、ポルトガルからは2002年に財政赤字を GDP 比 3 %を超えないように努力するとのコミットメントと引き換えに、他方、独からは、GDP 比 3 %ルールを2002年に遵守し、また2004年までに財政ポジションを均衡近くにまで改善するとのコミットメントとの引き換えに、欧州委の同勧告を理事会での採決に付さず、両国への早期警告手続をこの時点で終わらせるとの決定を行った。⁶⁾

これは、後に、欧州委が、財務相理事会が両国に早期警告を発することに失敗したことは「ルールに基礎を置く」財政ガバナンスの信憑性にとって手助けにはならなかった、と評するものであった。⁷⁾

理事会の決定は、非公式協議の場であるユーロ加盟12ヶ国のユーロゾーン財務相会合での政治的取引をベースに、⁸⁾財務相理事会で決定された。⁹⁾ユーロゾーン財務相会合では、一方で、欧州委の独に対する早期警告を公式に勧告しようとする立場があった。早期警告の勧告を拒否すれば、SGP の信憑性を維持するのが難しくなり (信認の危機)、¹⁰⁾ユーロに悪影響を与える。他方、採択されれば、経済を成長させる独の能力に疑問を生じさせることになるからであった。¹¹⁾

また、勧告を阻みたい独は、SGPの柔軟な解釈を主張する英国(10)、同様に財政赤字の早期警告に直面するポルトガル(5)、またルクセンブルグ(2)の支持を確保、¹²⁾財務相理事会での欧州委の勧告の採択に必要なQMVを阻止するのに十分なブロッキング・マイノリティーを計算できるとされた。¹³⁾独(10)、英(10)、ポルトガル(5)、ルクセンブルグ(2)、計27票で、財務相理事会のブロッキング・マイノリティーの26票を上まわる。

英国は、ユーロ加盟12ヶ国には入っていないが、EU15ヶ国財務相理事会メンバーであり(すなわち the CouncilあるいはEcofin)、次期の加盟を準備する立場にある。同国は、SGPは景気循環要因による財政赤字を考慮すること、公共投資の必要性を認めること、また政府債務レベルの低い国には、財政赤字レベルを考慮するようにとの立場を取って、欧州委の厳格なSGPの解釈と運用とはニュアンスを異にしていた。¹⁴⁾

他方で、オランダ、ベルギー、フィンランド、オーストリアの小国は欧州委の勧告を支持した。¹⁵⁾欧州委は同勧告を財務相理事会の議題にするべきと固く主張。¹⁶⁾ユーロゾーン財務相会合としては、これら小国の支持を得ている欧州委の勧告が全面敗北するという事態も避けねばならなかった。加えて、SGPの規定では財務相理事会での各国の国別投票の結果は公表されねばならない。もし欧州委の譴責を財務相理事会が拒否する場合は、それを正当化する理由も公表されなければならない。この規定も、財務相理事会での投票を回避させる一因として働いたとされている。¹⁷⁾

また、投票となれば、欧州委の勧告が否決されることは、財務相理事会の前夜までに明らかとなっていた。¹⁸⁾

こうして、二つの要因——財政赤字枠を定めたSGPの信認を維持することと、投票で否決するに十分なブロッキング・マイノリティーが存在することを調整する妥協策がとられた。すなわち、独、ポルトガルから財政赤字削減のコミットメントとの引き換えに、財務相会合は欧州委勧告を財務相理事会での採択に付さないことを全員一致で決定した、ということであろう。

妥協の過程で、財務相理事会出席者は、早期警告が財政政策へのコントロールを維持するために、SGPにとって「不可欠の一部」であることに支持を表明した。¹⁹⁾また、ペドロ・ソルベス (Pedro Solbes) 欧州委経済通貨担当コミッショナーは、この妥協を、早期警告システムの有効性が支持されたものであると語った。²⁰⁾

しかし、後にみるように、2002年10月17日のプロディ委員長のSGPについての「stupid」発言における欧州委の権限強化のアピールに示唆されるように、実態は、欧州委勧告をユーロゾーン財務相会合・理事会が採択に付さず棚上げにしてしまったのが、より実態に近かったのではないかと推測される。

同妥協は、他方で、独に早期警告を発動すると、2002年9月に予定された同国の選挙に悪影響を及ぼすことに、各国財務相が配慮を示したものとも指摘されている。²¹⁾

欧州委の早期警告はこれ以上ない程に、非常に緩やかなものであり、独が減税あるいは追加的な支出拡大をとらないように事前に要求していくというものであった。しかし、シュレーダー (Gerhard Schröder) 首相は2月11日に至る数週間に及び、早期警告問題をめぐって、欧州委に対し「力の対決 (a trial of power)」に出、選挙の年を迎えて、欧州委からの助言に耳を持たぬ状態であった。²²⁾

それでは、欧州委と財務相理事会の役割分担・連携はどのように展開されるのであろうか。各国財務相は、国内の予算編成に関わる財政政治過程からの圧力に常に曝されており、SGPに基づく財政均衡化と財政赤字の抑制・削減の要求に抵抗する傾向を示す。ルール遵守を迫る欧州委の、ある意味で「超国家機構的」な要請と主権国家の要請とが両者間で衝突することになる。

この相対立する立場を調整するのが、ユーロゾーン財務相会合、財務相理事会におけるグループ・レビュー・システムと考えられる。「EU 経済政策を仲間内でグループ・レビューを行うというシステムが各国のSGPの

実施に向け、この計画に追加的な重みをもたせることになり、各国のコミットメントへの価値を高める」²³⁾と言われる。例えば、ちょうど、この時、独は2004年ではなく2006年に財政均衡の達成を先延ばしするのではないかとの懸念がもたれていたが、2004年までに同目標を達成するとの独の発言によって、この懸念が緩和されている。他方で、英国も、独、ポルトガルの声明中に、メンバー諸国の政府債務レベルを削減することが重要であるという自国の従来の主張を挿入させている。²⁴⁾ユーロゾーン財務相会合及び財務相理事会では、「超国家機構的」な欧州委の勧告を、各国財務相が当該国の主権国家的要請とをすり合わせ、両立する領域を妥協点としてさぐるというプロセスが展開されるものと観察される。その中では、勧告の対象とされる国家にとって、自らの立場に同調する諸国を確保してブロッキング・マイノリティーが形成できうるかどうかポイントになりうると考えられる。他方で、投票権を持たないが同会合・理事会に参加する欧州委は当該国を可能な限り孤立させ、欧州委の勧告により多くの国を統合できるかがポイントになると言えよう。これらの力関係の分布を反映した妥協が結果として図られるというのが実態ではなかろうか。

《Ⅱの注》

- 1) "Court annuls decision on deficits by EU ministers," *IHT*, Jul. 14, 2004.
- 2) Norman, "Protagonists each claim satisfaction from accord," *FT*, op. cit.
- 3) Ibid.
- 4) "Implementing the Stability and Growth Pact," *European Economy*, op. cit., p.63.
- 5) Ibid., pp.63 and 65.
- 6) Ibid.
- 7) *European Economy*, No.3/2003, summary, p.57.
- 8) Peter Norman, "EU avoids vote in compromise over finances," *FT*, Feb.13, 2002.
- 9) Ibid. Peter Norman, "Ministers struggle to find face-saving formula,"

FT, Feb. 12, 2002.

- 10) Norman, "Ministers struggle to find face-saving formula," *FT*, Ibid.
- 11) Jennifer Hughes, "Markets fear compromises will still mean one-loser-the euro," *FT*, Feb. 12, 2002.
- 12) Norman, "Ministers struggle to find face-saving formula," *FT*, op. cit.
- 13) Ibid.
- 14) Ibid.
- 15) Norman, "EU avoids vote in compromise over finances," *FT*, op. cit.
- 16) Norman, "Ministers struggle to find face-saving formula," *FT*, op. cit.
- 17) Ibid.
- 18) Norman, "EU avoids vote in compromise over finances," *FT*, op. cit.
- 19) Ibid.
- 20) Norman, "Protagonists each claim satisfaction from accord," *FT*, op. cit.
- 21) Norman, "EU avoids vote in compromise over finances," *FT*, op. cit.
- 22) "Under pressure," *FT*, editorial, Feb. 11, 2002.
- 23) Norman, "Protagonists each claim satisfaction from accord," *FT*, op. cit.
- 24) Ibid.

III. 大国・仏の挑戦

i. 仏の大統領選挙と「条件つき財政均衡論」の展開

ジョスパン (Lionel Jospin) 内閣では、仏は2004年までに財政を均衡ないし均衡に近づけることに同意していた。しかし、2002年4月の大統領選挙で、再選を目指したジャック・シラク (Jacques Chirac) 大統領は5年で300億ユーロの減税を公約し、財政均衡の達成年度については2007年に繰り延べるという選択肢を示した。当選後の暫定内閣は6月の議会選挙後にも繰り延べ問題についてEUパートナーとの協議を開始する模様であった。シラクの方針は、内政上の政策目標をSGPの遵守に優先させよう

とするものであった。ここに、国内政策上の配慮から、SGPの運用の緩和を求める仏とこれを拒否し、SGPによるユーロゾーンの財政ガバナンスを維持しようとする欧州委との間に綱引きが展開されることになった。¹⁾

仏のSGP遵守の順延案はプロディ委員長から不可能と否定され、独を含む他のEUメンバー国からも怒りを買った。²⁾しかし、暫定内閣は2002年5月に、財政の会計監査を実施し、2002年度の財政赤字をGDP比2.3~2.6%へと上方修正し、7月には、同会計監査から明らかとなった赤字増と、大統領選の公約実施の為の5%の減税による税収減に対応するため、2002年の修正予算を提出した。修正予算は、財政会計監査中の見積もり値である2.3~2.6%レンジ中の最高値の2.6%をそのまま財政赤字の目標値としたものであった。このため、欧州委経済リポートは、財政赤字の肥大化に対して、仏当局は何ら是正措置をとらないことを示すもの、と厳しく批判するものであった。³⁾

この間に、欧州委は仏への譲歩を強いられている。2002年6月21日、マドリードでの閣僚会議で、大統領選挙の公約から財政均衡を図るのが困難であるとする仏の主張を鎮めるために、2004年までに財政均衡 (balanced budgets) を達成するとするEUの目標をゆるめ、財政赤字をゼロ「近く」にすることで一致した。裏面で、仏は、同様に2004年ターゲットを満たすのが困難とみられている独に対し、仏への支持を働きかけていた。ハンス・アイヒェル (Hans Eichel) 独財務相はこれに乗らなかったものの、フランシス・メール (Francis Mer) 仏財務相 (経済財政産業相) の2004年に財政均衡を図るとする約束は少なくとも3%の経済成長を前提にするとの、「条件つき財政均衡論」とも言うべき立場に同調を示唆した。アイヒェルは、財政均衡化に向けた財政赤字の削減を経済成長に連結させるという前提は全EUメンバー国に適用される、との立場をとったものと思われたのである。しかも、仏は過去10年で3%成長を僅か2度しか達成しておらず、2002年の成長率予測も半分の1.5%であり、⁴⁾その中での3%

の経済成長を前提とした仏の財政均衡の約束は、その当初からして達成が危ぶまれるものであり、SGP の定める財政均衡化目標からの、仏の後退は明らかであった。また、仏の立場の放置ないし容認は、「条件つき財政均衡論」の他の EU メンバー諸国への波及を懸念させ、ひいては SGP の信認の低下を招きかねないものであったと考えられ、欧州委はここに、深刻な挑戦に直面することになったと言えよう。

ii. 欧州委の反攻：反ブロッキング・マイノリティー形成への動き

2002年9月24日、欧州委は過剰財政赤字手続（EDP）を活性化させ、104(3)条に基づきポルトガルへの報告を準備した。これは、9月1日提出のポルトガルの財政赤字及び政府債務水準についての6ヶ月報告で、2001年の財政赤字がGDP比4.1%であることが確認されたためであった。要因として、欧州委は、①1990年以来財政ポジションの強化を怠ってきたこと、②名目GDPを上回る政府主要支出の増加、③欧州統計局に統計方法を統一、これまで財政赤字として処理されなかった項目を改めて加えたため、等と分析し、またSGPの適用の例外となる深刻な景気後退によるものでも、公共投資によるものでもない指摘。⁵⁾

同じ2002年9月24日、欧州委は一方での譲歩と、他方でそれを補う攻勢をかけた。譲歩は、伝えられるところによれば、プロディ委員長が大国からの圧力のため、2004年を財政均衡を達成する目標年とするEU合意を維持するのは困難と考え、仏、独、イタリア、ポルトガルに対し財政規律の緩みから生じる構造的な財政赤字について毎年少なくとも0.5%ずつ削減することを条件に、委員長のイニシアティブで達成年を2年間繰り延べて2006年とする猶予を認めるとしたことであった。これはオランダ、オーストリア、スペイン等から、大国を優遇し、小国を差別する二重基準との鋭い批判を招くものであった。⁶⁾

欧州委は、この譲歩を埋め合わすべく財政赤字削減への圧力を強めた。9月24日には、ソルベスは、目標年を繰り延べざるを得なかった要因に、

経済成長率（の低下による税収減）の他に、各国の財政赤字削減へのコミットメントのふらつきをあげた。⁷⁾特に、経済大国諸国が仏の後を追って財政規律を緩めるのではないかと懸念が指摘されていた。⁸⁾当然、欧州委の攻勢の主目標は仏であり、独をSGPへの各国のコミットメントを維持していくうえでのパートナーとしていくものであり、9月24日のソルベスのレポートも9月22日の独選挙でのシュレーダーの勝利を待って行われたものであった。⁹⁾

シュレーダーの選挙後初の記者会見で、彼は最優先事項としてSGPへのコミットメントの履行をあげ、アイヒェル財務相を再任した。アイヒェルは財政政策でウルトラ・オーソドックスと目され、欧州中銀の健全マネーの守護者とみなされていた。構造的な財政赤字への取組みに失敗する諸国への対応で、ハードラインをとる欧州委にとり、独からの支持が得られるなら、他のメンバー諸国も欧州委の政策に足並みを揃えることになる。ソルベスはこのように計算したとされる。¹⁰⁾

他方、シルヴィオ・ベルルスコーニ（Silvio Berlusconi）伊首相は独選挙でシュレーダーに対抗するエドムンド・ストイバー（Edmund Stoiber）に期待をかけていた。彼はSGPの大胆な緩和を求めるイタリア、仏にとり連携のパートナーとなりうるとみていた。また、ベルルスコーニは、ゴードン・ブラウン（Gordon Brown）英蔵相が主張するように、公共投資目的での政府借入れは財政支出をまかなうための借入れとは異なるとして、その緩和についてEUからの支持を取り付けたいと考えていた。しかし英国の政府債務水準が低いのに対し、イタリアはGDPの110%近くの巨額の政府債務を抱えていた。この違いを無視して、ベルルスコーニは政府借入れについての財政規律の緩和を図るため、対欧州委への主張で、英国をまき込むのではないかと、このようにソルベスは懸念していたと考えられた。¹¹⁾

このような中、仏伊は、財政赤字削減のコミットメントに違反して、選挙で公約した減税を盛り込んだ内容の2003年度予算を直後あるいは数日後

に発表する予定であった。独選挙後の9月24日のレポートで、ソルベスは、ある国々は経済成長率の低さを口実に財政均衡に故意に抵抗しているとの批判を加えた。¹²⁾それは前述の「条件つき財政均衡論」への批判であったと考えられる。

ソルベスは、「財政圧力に対し責任あるアプローチ」をとっている諸国には「いくらかの斟酌」を加えるが、「財政での怠慢者にはペナルティを科す」と言うのが欧州委のミニマムなポジションであるとした。¹³⁾仏伊が財政赤字の削減を経済成長に連動させる、「条件つき財政均衡論」を主張するのに対し、独は少なくともスピリットにおいてSGPへのコミットメントを示し、財政赤字削減への努力姿勢を示していた。ソルベス発言は、SGPの精神にコミットする独に対しては、低成長下での財政赤字（景気循環要因による財政赤字）には柔軟な対応をとり、理解を示すことによって、独を欧州委の連携パートナーとして維持するあるいは取り込むのが狙いであったと考えられる。他方で、ソルベスは仏伊の進める減税、財政規律の緩み等から生じる財政赤字、即ち、構造的な財政赤字については強く削減を求めていくとした。¹⁴⁾

ソルベスはまた仏伊によって公に批判されてきたSGPのウィークポイントとされる点についても対応を示した。SGPは経済運営上、財政刺激策が必要な時でも、財政赤字がGDP比3%の水準に近い場合には、財政赤字の削減を行わなければならないのである。この点について、ソルベスは、数ヶ月間の漂流に終止符を打ち、新たな「共通基準」を提起したのである。すなわち、ソルベスは、政府の財政ポジションの良好な（政府債務水準の低い）国々については、投資目的での短期の財政赤字についてより柔軟に認めるとの、SGPについての新たな共通基準を提起した。これはブラウン英蔵相の主張に歩み寄りをみせ、英を仏伊の主張する財政規律の緩和から分離するのが狙いであった。ブラウンは、英国の政府債務水準は低く、年金債務（liabilities）も低く、それゆえ英国の老朽化した公共サービスへの投資の余地が認められるべき、と主張して、この点で欧州委に

批判的であった。¹⁵⁾

ソルベスの狙いは、独英がイタリアにとり込まれるのを阻止することであり、独をしっかりと健全マネー・サイドに確保し、仏に厳しい批判を加えることによって、仏を牽制、欧州委の主導する SGP ラインに仏を留まらせることであった。¹⁶⁾例えば、一欧州委官僚は、「仏は独側かイタリア側のどちら側にいたいのか選ばねばならないであろう」と指摘し、この点では、「仏が独側に立つことを選び、イタリアが孤立する、のが明確に示唆される場所である」と発言している。¹⁷⁾それゆえ、この後、欧州委と仏との財政赤字をめぐる応酬は激しさを増していった。

2002年9月25日には、仏が2003年度の予算を発表、大統領選での公約した税率の引き下げ、国内秩序・治安・防衛予算の増額を含むものであった。減税と予算増という財政赤字の拡大要因をカバーするため、予算は歳入源となる経済成長率については、2002年の1.2%から2.5%に伸びるとのあまりに楽観的な予測を前提にしていた。それゆえ、欧州委による財政均衡年の2年の繰り下げにも関わらず、メール財務相は2006年以降も、財政赤字が残ることを示唆するものであった。¹⁸⁾この点について、ソルベスは、仏は財政赤字を削減するとの約束を愚弄していると激怒。欧州委高官も、2003年の仏の財政赤字の予測、2.6%は3%リミットに「危険な程に近く」、もし一国が3%ルールに違反すれば、欧州委は「早期警告」を提起せざるを得ないし、「これらの手続きは設定されており、我々はこれらのルールを適用する」と、対仏勧告を行う用意のあることを警告した。¹⁹⁾2002年2月の欧州委の対独早期警告勧告は独からの厳格な財政赤字削減の約束と引き換えに、財務相理事会で阻止された。しかし、今回は、多数の小国が欧州委の対仏強硬ラインを支持するとみられており、そうなれば、独がどのような場をとるのか「極めて重要 (crucial)」と考えられる状況となっていた。²⁰⁾

以上のことは、ソルベスの9月24日のレポートの狙いが財政赤字についてより柔軟な新基準という譲歩を行ったうえで、独等の、少なくとも建前

上は財政赤字の削減に努力する他の国々との連携を強化して、「条件つき財政均衡論」とも言うべき立場をとる仏伊を孤立させ、独と分離し、仏伊主導のブロッキング・マイノリティーの形成を阻止することではなかったかと考えられる。

iii. 仏の国内優先路線と欧州委の衝突, 2002年10月7日

2002年10月7日、ユーロゾーン財務相理事会は、構造的財政収支を改善する措置として年少なくとも財政赤字をGDP比0.5%を継続的に削減することに合意した。この措置は、投票にかけられ、仏のみが反対する11対1で成立したものであった。独仏伊及びポルトガルがGDP比3%ルールに違反することが懸念される中で、仏がシラクの減税の選挙公約の履行を優先して、2003年予算で財政赤字の削減策をとることを正面から拒否した12ヶ国唯一の国となった。この為、仏は公的制裁に後に直面させられることになると言われた。²¹⁾また、同予算が、仏は2006年までに財政均衡を実現しようと計画してはいないことを示すものであった。²²⁾ユーロ加盟12ヶ国の中で孤立することになった仏ではあるが、メール財務相は、「ユーロ加盟各国の仲間うちの圧力が命じるレヴェルの上に、あるいはそれを超えて (“above and beyond the dictates of eurozone peer pressure”), 自らの歳出・財政政策の優先順位を決定する仏政府の持権を擁護した。」この背景には、シラク大統領が選挙公約に背いた為に、1997年の議会選挙でフランスの〔中道〕右派勢力が敗退したという確信があったとされている。²³⁾欧州委も、大統領選での公約履行を優先する仏の姿勢について、「欧州委との間での建設的な対話に入ることに失敗してしまっている」と論評する程、²⁴⁾SGPをめぐる欧州委—仏関係は合意点を見出せない程までに乖離してしまったのである。後に、2003年11月、独仏に対しSGPの罰則規定の適用の凍結が決定され、協定の見直しが議論となった時、SGPの遵守を確保するためには、「各国は〔SGPの定める規定に〕沿う形で、同様の〔罰則規定を〕国内法でも立法化することを考慮すべき」と指摘され

た。²⁵⁾換言すれば、SGP の遵守を国内法でも制度化し、SGP 違反を国内法でも違反とすることによって、その遵守を確保すべきとの主張と考えられる。これは、トゥー・レヴェル・ゲームにおいて、国内政治での考慮が国際的な協定遵守の障害となることを排除しようとするものであり、ある意味で、各国の財政主権を EU の下に統合しようという見解ではないかと考えられる。

iv. 欧州委、柔軟路線へ軌道修正

2002年10月17日、プロディは、SGP の柔軟性の欠如をさして、「stupid」と述べ、欧州委は同協定のより柔軟かつ賢明な解釈に努めている、と発言。同時に、同協定の下で、ユーロ加盟国は財政政策を調整することに合意しており、「同協定の遵守を維持し、履行を確実なものにするために、欧州委には、より大きなパワーが必要」、と発言した。²⁶⁾欧州委はSGP の柔軟な解釈を目指す、²⁷⁾ユーロ加盟国の財政政策での協調を図っていくためには、欧州委により大きな権限が必要との見解を示すものであった。

彼は、「協定は『ミニマムのミニマム』として続行していい」が、「適切に実施されるべきである。」しかし、「『誰も権威を持っていないのは明白であり』、『それが問題なのである』」、と彼は指摘した。²⁸⁾

その例として、プロディは、「EU 財務相達は現行では、欧州委の『早期警告』の発行権限をブロックできる」ことを挙げた。また、彼は、恒例の、公式のユーロゾーン財務相理事会の前夜に開催される非公式財務相会合で、非公開での実質討議が行われ、「マイナーな事項のみが公開で議論されている」という現状をあげ、一般世論は「我々や機関に不信を寄せている」と指摘。²⁹⁾

また、「プロディは、EU が合意するどのような経済ルールも〔それが〕維持され、実施されるように、欧州委にもっと権限が与えられるよう強力に押しており、また彼らの月例の非公開の財務相理事会 (Ecofin) で、

SGP が EU 財務相達によってくつがえされる」ことには、辟易としていた。³⁰⁾

それゆえ、プロディは、欧州委は直接早期警告を加盟国に出す権限を与えられるべきであるとし、³¹⁾また非公式のユーロゾーン財務相会合を公式の政策決定機関である EU 閣僚理事会 (EU council) にすべきである、との考えを示したのである。³²⁾

もう一つの立場は、ユーロ財務相の多くがとるもので、「狂熱的な」欧州委によって「案出された」政策調整を定期的に押しつけられるよりは、「彼らの間での月例の非公式会合での経済政策の調整を選好する」というものであり、³³⁾「英、仏、そして他の何ヶ国は理事会 (the council) の手に権限を維持することを望む」³⁴⁾、と言うものである。

この両者の間で、最終的な権限を握るのはユーロゾーン財務相会合・理事会であった。SGP は違反国への制裁の大きさ、その脅威、に依存した抑止力も十分機能するシステムと考えられていた。しかし将来への制裁へとつながる事前手続とも言える独、ポルトガルへの早期警告の勧告が、2002年1月のユーロゾーン財務相の非公式会合で覆されてしまった。制裁のメカニズムが作動しなければ抑止力は働かない。また、2002年10月7日のユーロゾーン財務相理事会では、仏は GDP 比 3%以内とする財政赤字ルールに背いて、2003年予算からの財政赤字の削減を拒否した。これは、独及びイタリアも制裁の適用の脅威に直面している中での、仏の拒否でもあった。それゆえ、「各国は今や SGP はもはや死文化したのであり、遵守する必要はないことを知っている」、と評され、SGP の抑止力は崩壊の危機に直面していた。³⁵⁾

他方、既に見た如く、ソルベスは9月24日のリポートで、景気循環要因による財政赤字については配慮を示し、構造的な財政赤字の削減を焦点に求めていくという SGP の柔軟な解釈を示していた。³⁶⁾これによって、独を欧州委との連携につなぎとめる、少なくとも独仏連携へと漂流するのを防ごうとしたものと考えられる。独は欧州委の伝統的な擁護者とみなされて

いたのである。³⁷⁾

例えば、2002年9月22日の独選挙での勝利の直後に、シュレーダーはSGPの遵守を最優先課題としていた。独もSGPの擁護者として欧州委を支えていくことを基本方針としていたものと考えられる。

しかし、同協定遵守の前提となる財政赤字の削減には構造改革の実施が必要であり、しかも極めて困難な状況であった。なぜなら、社会民主党(SDP)の勝利は、前回の1998年に比べ得票率を減らしただけでなく、労組・労働運動に依存しての勝利であった。この為、彼らの権利に大ナタをふるう大改革は困難とみられていた。更に、上院では野党が多数を占めており、重要法案の立法化には妥協が必要となる。これらから、シュレーダーの改革の範囲は更に限定され、改革を行う彼の立場は弱められてしまったとみられていたのである。³⁸⁾

このような中で、アイヒェルはツウー・レヴェル・ゲームに従事していたものと考えられる。彼は、欧州委との国際交渉のレヴェルでは、プロディの柔軟姿勢を利用し、116億ユーロの増税・歳出カットのミックスを提示して、これをSGP遵守への独の最大限の努力として評価させ、欧州委の独に対する財政赤字の削減要求を満たすものとして受け入れさせようとしていたものと考えられる。他方で、国内交渉のレヴェルでは、アイヒェルは欧州委からのSGP遵守での財政赤字の削減要求を梃子^{てこ}に、労働市場の規制緩和、保健関連予算の削減等の、構造的な財政赤字の削減を図る改革を迫るというものであったと考えられる。

プロディが個人的なイニシアティブで、財政均衡化を2006年とした新たな達成目標年度については、独は「少なくともリップ・サービス」を払ったと評されていた。³⁹⁾しかし、大幅な経済成長率の鈍化から、2003年予算では、予想される大幅な歳出入ギャップに対応するため、2002年10月11日には、SPD・グリーン連立政権は増税と歳出削減で合意した。この合意は、独が財政赤字の3%ルールと、2006年までの財政均衡化にコミットしていることを示すものと捉えられた。⁴⁰⁾

アイヒェルのSGPの遵守と国内経済運営を両立させようとする立場は、国内的には「デフレスパイラルのリスクの為に、厳格な財政赤字の削減目標を緩和するよう求める強い圧力の下に置かれて」、また、EUレベルでは、仏に代表される幾つかの諸国が経済を刺激するためなら、SGPの重要性を軽視するような政策をとっていることによっても弱められてきた。このような中、アイヒェルは、増税と歳出削減の同ミックスは成長への安定的な基礎を供給しかつECBに、[独の財政赤字削減への]強いシグナルを送るものであると語ったのである。⁴¹⁾

欧州委の予測(2002年11月13日発表予定)では、独の財政赤字は、2002年がGDP比3.7%、2003年が3.2%であり、3%以内と定めるSGPに違反することになる。しかし、総額116億ユーロの増税・歳出削減のパッケージが実効に移されれば、2003年予算では、140億ユーロの歳出入ギャップが見込まれるが、独の財政赤字はGDP比3%以内におさえられることになる。⁴²⁾それゆえ、アイヒェルは次のように主張した。独はSGPの条項をその精神において疑問を呈している訳ではない。2002年の財政赤字の3%ルール違反及び2003年の違反の見込みから、欧州委は、独の同協定へのコミットメントが長期的に揺らいでいるとはみなさないで欲しい。ただ単に、これは独が財政均衡化のゴールに向かう途中で、弱い経済成長に捉えられているだけである。このように、彼は同協定へのコミットメントを強調したのである。⁴³⁾

以上から、アイヒェルは、プロディの柔軟姿勢と彼の116億ユーロの増税・歳出カットのミックスで欧州委—独間の妥協が可能であり、これによって欧州委—独連携という基本路線を維持できるものと考えていた、と少なくとも望んでいたのではなかろうか。欧州委から最大限の柔軟性を引き出しつつ、他方で、独もSGPの支柱——アンカーとして、国内的にギリギリの財政赤字削減案を示し、欧州委の要求量と独の努力量を両者間での合意可能な範囲に、辛うじて押し込んでいき、これによって妥協を形成していく、というのがアイヒェルのマヌーバーであったものと考えられ

る。⁴⁴⁾

他方で、プロディも批判に直面していた。SGP を厳格に遵守してきた小国は、景気循環要因による財政赤字には柔軟に、構造的財政赤字に厳しくという SGP 解釈の変更は仏独伊等の大国有利にルールを曲げるものであると批判した。⁴⁵⁾プロディ—アイヒェル間の妥協の成立する幅を狭くする一要因になったものと考えられる。

《Ⅲの注》

- 1) “France delays decision on budget cuts,” *IHT*, May 14, 2002. “EU heard ‘reassured’ on deficits,” *IHT*, May 22, 2002.
- 2) “EU heard ‘reassured’ on deficits,” *IHT*, *ibid*.
- 3) “Implementing the Stability and Growth Pact,” *European Economy*, *op. cit.*, p.68.
- 4) Thomas Fuller, “EU retreats from goals on deficits,” *IHT*, June 22-23, 2002. 会議の名称は “Ministers meeting in Madrid” となっている。
- 5) “Implementing the Stability and Growth Pact,” *European Economy*, *op. cit.*, p.64.
- 6) George Parker, Jan Bickerton and Tony Major, “Brussels upsets smaller countries,” *FT*, Sept. 26, 2002.
- 7) George Parker and Tony Barber, “How Europe’s stability pact buckled under slowing growth and political resistance to budget discipline,” *FT*, Sept. 25, 2002.
- 8) 欧州雇用者連盟 (UNICE) 事務総長フィリップ・デ・バック (Phillippe de Buck) の発言。George Parker and Victor Mallet, “EU launches fierce attack on France over budget deficits,” *FT*, Sept. 27, 2002.
- 9) Parker and Barber, *FT*, *op. cit*.
- 10) *Ibid*.
- 11) *Ibid*.
- 12) *Ibid*. George Parker, Tony Major and Hugh Williamson, “EU states may get budget deadline extended,” *FT*, Sept. 25, 2002.
- 13) Parker and Barber, *FT*, *ibid*.
- 14) *Ibid*.
- 15) *Ibid*.

- 16) Ibid.
- 17) Ibid.
- 18) Victor Mallet, "French deficit 'likely to remain beyond 2006,'" *FT*, Sept. 26, 2002.
- 19) George Parker and Victor Mallet, *FT*, op. cit.
- 20) Ibid.
- 21) George Parker, "France faces eurozone anger over budget deficit," *FT*, editorial, Oct. 9, 2002. "Implementing the Stability and Growth Pact," *European Economy*, op. cit., p.68. 会議の名称は明示されておらず, Parker は次のように書いている。"Francis Mer, ..., found himself outvoted 11 to 1 by other eurozone finance ministers...." ここでは, ユーロゾーン財務相理事会と推測する。
- 22) David Walson, "France is right to breach the stability pact," *FT*, Oct. 9, 2002.
- 23) Robert Graham, "France's unsplendid isolation," *FT*, Oct. 12/Oct. 13, 2002.
- 24) "Implementing the Stability and Growth Pact," *European Economy*, op. cit., p.68.
- 25) "Towards a new pact," *FT*, editorial, Nov. 27, 2003.
- 26) George Parker, "Euro rules 'stupid' says Prodi," *FT*, Oct. 18, 2002. "The long road from stupidity to stability," *FT*, editorial, Oct. 23, 2002.
- 27) Ed Crooks, "Germans feel Brussels' fiscal squeeze," *FT*, Oct. 19/Oct. 20, 2002.
- 28) George Parker, "Commission chief hints that pact is on last legs," *FT*, Oct. 18, 2002.
- 29) George Parker, "Prodi defends lines on EU's 'stupid' stability pact," *FT*, Oct. 22, 2002.
- 30) George Parker, "Where to now for the EU's 'stupid' pact?" *FT*, Oct. 19/Oct. 20, 2002.
- 31) Parker, "Prodi defends line on EU's 'stupid' stability pact," *FT*, op. cit.
- 32) Parker, "Commission chief hints that pact is on last legs," *FT*, op. cit.
- 33) Ibid.
- 34) Parker, "Where to now for the EU's 'stupid' pact?" *FT*, op. cit.
- 35) "The long road from stupidity to stability," *FT*, editorial, *FT*, op. cit.
- 36) Parker, "Where to now for the EU's 'stupid' pact," *FT*, op. cit.

- 37) Parker, "Prodi defends line on EU's 'stupid' stability pact," *FT*, op. cit.
- 38) Hugh Williamson, "Schröder promises to 'push forward with renewal,'" *FT*, Sept. 24, 2002.
- 39) Graham, "France's unsplendid isolation," op. cit.
- 40) Haig Simonian, "Germany braced for tax rises and spending cuts," *FT*, Oct. 15, 2002.
- 41) Ibid.
- 42) Crooks, op. cit. Haig Simonian, "Eichel ponders the budget figures that don't add up," *FT*, Oct. 21, 2002.
- 43) Simonian, *ibid*.
- 44) 2003年11月25日に、欧州委が独に対し制裁措置付きの財政赤字の削減勧告を行った時、アイヒェルは激しくこれに憤りを示した。彼は欧州委の勧告に全て従い、協調的行動をとってきており、単に経済成長の停滞から財政赤字をSGPに定められた枠内におさえるのに失敗しているだけとの反応を示した。アイヒェルにはこの協調行動で欧州委は了解してくれるとの期待があったものと考えられる。
Bertrand Benoit, "Surprise at Eichel, 'emotional response,'" *FT*, Nov. 26, 2003.
- 45) Parker, "Prodi defends line on EU's 'stupid' stability pact," *FT*, op. cit.

IV. 対仏早期警告の発動, 2003年1月21日

i. 対ポルトガル EDP の発動, 2002年11月5日

2002年11月5日、理事会はポルトガルが過剰財政赤字ポジションにあることを確認し、ユーロ導入以来初めてとなる過剰財政赤字手続 (EDP) を同国に適用した。¹⁾

EDP の発動によって、SGP の定める通り、二つの期限が設定された。第1は、2002年12月31日までに、ポルトガルは過剰財政赤字ポジションの是正措置をとること、第2は、第1の期限から1年以内の2003年末までに、過剰財政赤字ポジションを解消することであった。²⁾

ii. 対独 EDP の発動, 2003年1月21日

2003年1月8日には、欧州委は独に対しても EDP を発動し、104(3)条に基づき報告書の作成を開始。³⁾報告書は、財政赤字の一部要因として過去10年の独の経済不振をあげた。しかし、景気循環からくる影響を調整した後の財政赤字をみると、2000年から増加し、2002年に3.2%に増大している。報告書は、これは1998-2000年の経済成長率が高かった時に、基礎的な財政収支の改善策をとらなかったことに起因するものであり、なかんずく地方レベルでの財政支出が高かったためであった、と指摘。独政府は高い経済成長率とそれに伴う歳入（税収）増を予測して、2002年の減税を2001年に前倒し実施した。他方、独は必要な財政基盤の強化を後まわしにした。それゆえ、独は、景気の下降局面への移行に伴い、財政赤字を GDP 比 3 % 以内に抑えつつ、自動安定化装置を発動する余地を失ってしまった。また、全体的な財政赤字が公共投資を上まわってしまった。⁴⁾こうして、同報告は、独の財政赤字が景気循環要因でも、公共投資を主因とするものでもなく、減税等の構造的要因によるものとの判断を示したのである。

2003年1月21日には、理事会は欧州委の勧告を採択、独の財政赤字が GDP 比3.6%、政府債務は GDP 比60.8%であることが2002年の経済データから確認されたとして、独が過剰財政赤字ポジションにあることを確認した。⁵⁾

EDP の独への発動に伴って、二つの期限が設定された。第1は、2003年5月21日までに財政赤字ポジションを是正するための措置をとること。第2は、過剰財政赤字の確認から1年以内に、すなわち、2004年末までに是正を完了すること、が設定された。⁶⁾

欧州委の勧告は、2003年の成長率を1.5%とする独の予測を楽観的であるとし、成長ポジションを高めるため、労働市場等の構造改革の必要性に言及した。また、同報告は2003年も独が GDP 比 3 % ルールを破るリスク

があるとして、財政の厳格な実施を求めた。他方で、同勧告は、独の構造改革によって財政赤字を年 GDP 比0.5%削減し、財政の強化を図るとするコミットメントを評価した。⁷⁾

ソルベスは、1.5%の経済成長率の達成が困難となった時には、シュレーダーが手助けを必要とすることになるという点については、受け入れると語り、また、2003年にも3%ルールを違反したからといって、欧州委は制裁を科すことには関心がないとすることを示唆した。⁸⁾独が欧州委の方針に従い構造改革を進め、年0.5%の財政赤字の削減策を堅持する限り、欧州委も柔軟に対応するということを示唆したものと考えられる。独は既に財政赤字の削減を約束しており、欧州委の厳しい譴責に対しても、反対なく受け入れると予測されていた。⁹⁾両者間には、独の財政赤字の削減努力と欧州委の柔軟な対応という点で、了解があったものと考えられる。

また、欧州委勧告は、独の2002-6年の安定化計画での、2005年、2006年の歳出ターゲットについて、連邦政府、地方政府間での合意を確実にするよう訴えている。¹⁰⁾これは財政赤字の削減に、連邦政府が地方レベルとの合意を必要とするためである。このことは、欧州委勧告が独の内政（連邦政府—地方レベル）に踏み込んでおり、ユーロゾーンの財政ガバナンスが、縦に、EU レベル—各国政府レベル—各国内政府レベルという形で、ツウー・レベル・ゲームの構造になっているという特徴を示している。

iii. 対仏早期警告の発動、2003年1月21日

2003年1月8日の勧告で、欧州委は、仏が最新の安定・成長協定実施プログラムで、2002年の財政赤字を2.8%とみていることについて、注視すべき程に悪化しており、またその要因が歳出超過によるものであると指摘した。具体的には、財政の改善が遅れている一因として、2003年からGDP 比0.2~0.3%の減税を毎年実施することをあげた。また、2003年以降とられる減税が、財政均衡を達成するうえでの条件になっているとは確

認できないと、減税が財政均衡の達成を無視したものであると批判。仏が同プログラムで、2003年の財政赤字を2.6%としている点についても、同年の経済成長率を2.5%とする楽観的な予測に立ったうえでのものであるとして、欧州委は、これによって、仏が2003年にもSGPの3%ルールに違反するリスクがあると指摘した。¹¹⁾

ソルベス委員は、1月21日の財務相理事会(Ecofin)前夜の非公式会合で、仏の財政赤字がGDP比3%の上限近くにあることから、年0.5%の削減と2006年までに財政均衡近くまで削減するようにとの対仏勧告について、まず数ヶ国の支持を得、そのうえで仏から財政赤字の削減について約束をとりつけたいと考えていた。他方、メール財務相は、仏の財政支出水準が高いとする欧州委の厳しい勧告の中身を緩和させようと、他の参加国に働きかけを行うものと予測されていた。同財務相は、ソルベス委員がSGPを「『会計士』のように厳重に解釈している」と批判。彼は、2003年の仏の財政赤字を2.6%であるとして、財政均衡に向けて特定のターゲット日程を設定することも、具体的な年間削減額を約束することも拒否した。彼は、そのような約束は経済成長の鈍化に対し、仏のとるべき手をしるることになるとして拒否したのであった。このような欧州委とメール財務相の意見対立の大きさから、ありそうにはない選択肢としてではあるが、もし非公式会合で合意が見られない場合には、欧州委の対仏勧告は投票に付されることもありうると予測されていた。¹²⁾しかし、翌日の財務相理事会(Ecofin)は、欧州委の早期警告の勧告を採択にかけ、仏の棄権を除く14ヶ国の賛成で可決した。1999年のユーロ導入以来、SGPに関して初めての投票による決定であった。これは、仏を一方に、残り14ヶ国を他方とし、欧州委が後者を支持するという構図でゆきづまり状態となり、仏からの同意を得ることが不可能となったため、欧州委による対仏公式警告を初めて採決によって採択することになった。財務相理事会では、向こう4ヵ年で財政赤字を大きく削減すべきとの他の加盟14ヶ国からの公式指示に対し、仏はこれを遵守しないと脅かし、SGPに挑戦。このため、対仏

公式警告は、投票による採択となった。

ソルベス委員は SGP に沿った財政赤字の厳しい削減を仏に求め、このタフ・ラインをオーストリア、オランダ、ルクセンブルグ、フィンランドが支持。他方、メール仏財務相は、「今は急激な財政赤字の削減によって経済成長を縮小させるような状況をつくる時ではない」として、財務相理事会での公式指示に反論、仏の同指示への不服従を示唆したのであった。¹³⁾

iv. 仏の過剰財政赤字ポジションの確認を勧告、2003年5月7日

仏の財政赤字の状況は悪化し続けた。2003年3月のデーター・リポートで、仏は2002年の財政赤字が SGP の定める 3 % の上限を突破して 3.1 % に至ったこと、また2003年にも、3 % を見込むものとなっていた。欧州委は、原因は経済成長をとりまく条件の悪化ではなく、失望的な予算執行に因るものであるとして、3月中旬には EDP を活性化させた。¹⁴⁾既に、2003年1月に、財務相理事会は対仏早期警告を発しており、2003年に財政赤字が GDP 比 3 % を破ることのないよう確実にするよう仏に勧告していた。EDP の活性化は早期警告に続くものであった。¹⁵⁾欧州委は5月7日には、財務相理事会に、仏に過剰財政赤字があるかについて決定を行うよう勧告し、また遅くとも2004年までに現在の過剰財政赤字状況を終わらせるよう措置をとる旨を申し述べるよう勧告した。¹⁶⁾しかし、欧州委は、仏の財政政策には、基礎にある財政赤字を相当程度削減する措置が含まれておらず、また不利な景気循環から来る歳入への重しも続くことから、財政赤字の悪化は続き、2003年には GDP 比 3.7 % に昇ると予測した。¹⁷⁾

2003年1月の独に続き、仏も過剰財政赤字ポジションにあると判定されるようであれば、ユーロ加盟国中の二大経済大国がともに深刻な財政赤字状態に陥ることになる。両国は SGP の緩和を求め、連携を模索し始めたものと考えられる。

《Ⅳの注》

- 1) “Implementing the Stability and Growth Pact,” *European Economy*, op. cit., p.64.
- 2) Ibid.
- 3) Ibid., p.65.
- 4) Ibid.
- 5) Ibid., p.66.
- 6) Ibid.
- 7) *Bull. EU*, 1/2-2003, p.25.
- 8) George Parker, Haig Simmonian, Victor Mallet, “EU orders Berlin to curb budget deficit,” *FT*, Jan. 9, 2003.
- 9) Francesco Guerrera, “France clashes with Brussels over warning on public debt,” *FT*, Jan. 21, 2003.
- 10) *Bull. EU*, 1/2-2003, op. cit.
- 11) Ibid., pp.29-30.
- 12) Guerrera, “France clashes with Brussels over warning on public debt,” *FT*, op. cit.
- 13) Francesco Guerrera, “France may ignore order to cut deficit,” *FT*, Jan. 22, 2003.
- 14) “Implementing the Stability and the Growth Pact,” *European Economy*, op. cit., p.67.
- 15) *European Economy*, No.3/2003, p.225.
- 16) “Implementing the Stability and the Growth Pact,” *European Economy*, op. cit.
- 17) *European Economy*, No.3/2003, op. cit.

V. 独仏連携と制裁措置の一時停止

i. 独仏連携へ一転換点, 2003年 6 月

2003年 6 月以降, 独仏両国が2002年から2004年へと 3 年連続して, 3 % ルールに違反する状況が不可避化してきた。3 年連続での違反は EU 法で制裁の検討対象とされると規定されている。そこで, 制裁の回避に向け,

両国が SGP の改正，欧州委による SGP 運用の緩和等を模索して連携に動いていったものと考えられる。

2003年6月3日の財務相理事会 (the Council) は，欧州委の5月7日の勧告を採択し，仏に対し遅くとも2004年までに過剰財政赤字の状況を終わらせるため，2003年10月を期限に，適切な措置をとるよう求め，具体的には，2004年に GDP 比0.5%あるいはそれ以上の財政赤字の削減を求めた。¹⁾

他方，独も，2003年6月30日，155億ユーロの減税計画を提示し，これによって，2004年には，3年連続しての3%ルールに違反する可能性のあることを認めた。²⁾減税によって，独は景気刺激策をとるとともに，同国での福祉政策での予算削減を含む構造改革に対し，地方政府，野党リーダーからの指示を取り付けやすくしようとする狙いをもつものであった。³⁾

アイヒェル財務相は，地方政府及び野党リーダーに減税の財源確保について連邦政府との協議を呼びかけている。地方政府にとって減税は2004年に税の減収を招くものであった。そのために話し合いが必要であった。また，野党が多数を占める上院での承認が減税，構造改革の双方にとって必要であったためであった。⁴⁾

減税は，一方で財政赤字の循環要因となっている成長率の低下を防ぎ，また他方で，財政赤字削減のための構造改革を進めるうえで必要な国内的な支持を取り付けるための措置であった。ツー・レヴェル・ゲーム的に言えば，独の SGP 遵守のための財政赤字の削減は国内野党の同意と地方政府の支持を条件とするものであったと言えよう。アイヒェルの減税策は EU レヴェルだけでなく，国内・地方という国内レヴェルの要請を同時に満たす政策であったと言えよう。アイヒェルはこの両レヴェルの要請を同時に満たしうるギリギリの狭い集合内での政策マネジメントを，独の経済成長率が大幅に鈍化し，財政赤字が拡大するなかで，かろうじて図っていたものと考えられる。

このような中，2003年7月14日，シラク仏大統領が，ユーロ加盟12ヶ国非公式財務相会合に対し，「経済が危機に直面している時に，歳出を削減

し増税するような姿勢は取れない」と、SGPの一時的な緩和の検討を要請した。⁵⁾続く15日の非公式会合では、メール仏財務相が仏の財政赤字が2004年もGDP比3%を超え、3年連続しての3%ルール違反となることを明らかにし、かつ、小国の経済成長は大国に依存していることは分かっているはずと発言。この背景には、「合計でユーロ経済圏の過半の規模を持つ独仏を財政規律で縛り景気回復を遅らせてよいのか、との議論も無視できないもの」となっていたことがあげられる。⁶⁾シラクの緩和要請発言には、アイヒェル財務相を含め、イタリア、オーストリア、オランダ、アイルランドの財務相が緩和は必要でないと発言したと伝えられた。また、ソルベス委員も、仏が3%の財政赤字枠を超えるなら、同協定の「アレンジメントを進行させる」であろうと警告していた。⁷⁾しかし、シュレーダー独首相が、緩和を求めたシラク発言に対し、「この点——成長を刺激させることに関し、シラクに同意する」と同調を示した。両国ともSGPの許容水準を越えて政府借り入れを行っており、また経済回復のため減税を計画していた。⁸⁾緩和されれば、両者とも経済回復で財政刺激策の追求の足かせから解放されることになる。

独仏経済がEU経済のほぼ半分を占める中での、シュレーダーのシラク発言への同調はEU内でのSGPをめぐる議論を3%ルールの緩和へと傾斜させるかもしれないとみられるものであった。⁹⁾

ii. 欧州委 vs. 仏—チキンゲーム

仏が経済回復を優先し、財政赤字の削減を拒否、3年連続での3%ルール違反となれば、欧州委は対仏制裁の適用をユーロ12ヶ国の財務相理事会に勧告せざるを得ない。もし欧州委が勧告し、財務相理事会が制裁勧告を拒否するならば、「SGPにきっぱりと止めを刺すことになる」、そのため否決の可能性は低いとみられていた。¹⁰⁾

他方、仏は、1997年の公約違反による議会選挙の敗北から、減税の選挙公約を実施し、財政支出の拡大による経済回復を図ることが、政治的に譲

れなくなっていた。事実、2004年には地方選挙を控え、主要な保健改革はその後まで後まわしにしていた。¹¹⁾それゆえ、欧州委、仏ともいずれも譲歩できず、衝突コースを突き進む、チキンゲーム的状况にあったものと考えられる。しかし、これは正確には、「擬似」チキンゲーム的状况であったと考えられる。なぜならば、後に判明するように、欧州委が仏のSGPルールの違反に対し、制裁勧告を行っても、最終決定は、ユーロ12カ国の財務相理事会に委ねられており、そこで否決されれば発効しない。欧州委には、最終的な決定権限は与えられていないためである。

欧州委の戦略は仏をターゲットにし、これを孤立化させ、その他11カ国の「仲間うちの圧力」を仏にかけることによって、仏を3%ルールの遵守へと足並みを揃えさせることであった。そのために、欧州委にとり鍵となったのが独の支持である。しかし、独の2003年の財政赤字がGDP比3.8%にのぼり、また独仏とも3年連続での3%ルールに違反すると予測され、かつ、独も仏同様に減税を導入しながら、それに伴う歳入減を相殺する歳出削減を行わないなど、両国間で実質的な政策の差異はないとされていた。それにも関わらず、欧州委は独の政策をユーロ加盟国パートナーとしての責任をはたそうとする努力を反映するものと評価し、一欧州委官僚は「独はルール内にとどまるため全ての可能なことを行っている」、と賞賛した。これは欧州委の対仏制裁勧告が財務相理事会での投票にかけられた時、可決に独の支持が不可欠であるためと指摘されるものであった。¹²⁾

他方、仏政府官僚からは、SGPの3%ルールの遵守のための財政赤字の削減よりも、経済回復を優先するとの発言が続いた。ノエーレ・レノワール(Noelle Lenoir) 仏欧州担当相(France's European minister)は、9月1日に、2004年の財政赤字の削減は相当に困難と発言。¹³⁾アレイン・ランベル(Alain Lambert) 仏予算担当相(the budget minister)も、[景気]循環調整的な財政赤字での削減以上は行わない、優先順位は経済成長と雇用への復帰であると発言。¹⁴⁾欧州委からみれば、仏は財政を「脱線さ

せている」とみなされるに至った。¹⁵⁾

仏は2003年9月に、2004年の予算の発表を予定し、最大3%の所得税減税を行うと考えられていた。しかし、3年連続しての3%ルール違反となれば、仏は欧州委から、ユーロ加盟国としては初めての、財政政策についての「個別的な勧告」を受けることになり、また制裁の適用を受けるリスクを犯すことになる。個別的勧告では、欧州委は仏の、削減すべき社会プログラムを特定し、あるいは増税すべき税を特定化することになる。この段階になれば、先の2003年6月に、欧州委が仏に対して求めた財政赤字の削減要求と監視にくらべ、はるかに厳しいものとなる。仏の財政政策に深く干渉することになることから、仏からの強烈な反発を招くと想定されるものであった。¹⁶⁾

しかも2003年9月1日には、仏の2003年の財政赤字がGDP比4%へと上方修正された。このため、ソルベス委員はユーロゾーン全体の財政赤字が2003年に3%を超える可能性のあることを明らかにした。10月3日までに、仏が来年度の財政赤字を3%以下に抑える計画を提出しなければ、欧州委の対仏勧告がユーロ加盟11カ国の投票にかけられることになる。その時には、独は仏か欧州委のどちら側に立つのかを決めねばならないことになる、と指摘された。¹⁷⁾

しかし欧州委の独を取り込んでの対仏孤立化政策は崩れつつあった、あるいは非現実的なものになっていったと考えられる。なぜなら、メル—アイヒェル連携が、2003年11月25日の、SGP制裁ルールの対独仏適用の一時休止決定からさかのぼる数ヶ月前から、成立していたと考えられる。なぜなら、両者は欧州での会合の前に相互の政策ポジションを調整するため、緊密に電話連絡を行ったと伝えられている。¹⁸⁾独仏間では、2003年7月16日の、SGPの遵守のための財政赤字の削減よりも、経済回復優先での、シュレーダーのシラクへの同調以降、連携関係が水面下で進展していったものと考えられる。

既に、2003年9月25日のフィナンシャル・タイムズ紙社説は、「独は……

パリの為に緩やかな「対応を」主張するものとみるのが妥当な賭であろう」と指摘していた。¹⁹⁾

iii. 2003年10月、危機

2003年9月13日、14日の月例ユーロゾーン財務相理事会で、各国財務相は仏に対し、10月の次期会議までに「明確かつ信頼できうる」財政赤字削減計画の提出を求めた。プロディ委員長も、仏は「3%ルール遵守 (convergence) へのロード・マップ」を作成するものと信じると発言。メール仏財務相が9月24日に2004年の予算案を提出する予定であり、それに向けユーロゾーン財務相理事会は仏に3%ルール遵守への最後のアピールを行ったものであった。そうでなければ、仏はユーロ11カ国財務相との深刻な対立に直面することになると警告するものであった。しかし、メール仏財務相は2004年には3%ルールを遵守しないことを明らかにしていた。このため、制裁の可能性は開け放たれたままであったのである。²⁰⁾

強硬派を主導したヘリット・ザルム (Gerrit Zalm) 蘭財務相は、SGPの履行のためには、欧州司法裁判所への提訴を重ねて主張。カール・ハインズ・グラッサー (Karl-Heinz Grasser) 奥財務相は、減税で景気を刺激して経済回復を図るやり方は1970年代の古い政策であると仏を批判。両国の主張は3%ルールをめぐる小国対大国の利害対立の様相をみせた。²¹⁾

他方、同様に制裁のリスクに直面している独、またイタリア、及び小国だがアイルランドとルクセンブルグは、欧州委が仏に緩やかな対応をとることを望む旨を示唆した。²²⁾

欧州委は、3%ルールを維持しかつ二つのグループの対立する主張の間での困難な選択として、メール仏財務相からの財政赤字削減への真剣な取り組みを示す具体的な証左と引き換えに、SGP中の「特別な環境」がある場合には制裁が免除されるとあることを用い、制裁金の適用をおろす考えを示唆したと伝えられた。この適用は、しかし、確実にSGPの死文化を招くものとも指摘されるものであった。²³⁾

仏は EDP ポジションの確認から 4 ヶ月である 2004 年 10 月 3 日を期限に、2004 年に GDP 比 3.6% と予測される財政赤字を 3% 以下とする削減案を提示することを求められていた。しかし、仏はこれを不履行、2004 年に、3 年連続での 3% ルールに違反することが確実となった。EDP の不履行は制裁につながる。こうして、欧州委は、10 月 7 日には、仏が協定義務を満たしていないと公式に宣言し、制裁金の適用に至る可能性のある手続を開始することになると伝えられた。にもかかわらず、仏が EDP を不履行した。このため、欧州委上級高官の一人は、仏にルールを遵守させるために、彼らにできることは少ししかなく、『同ルールに違反しても一体罰せられるのだろうか』との疑問を生じさせており……『仏による愚弄によって、かつて恐れられていたルールは張り子の虎になった』と嘆いたのである。²⁴⁾

仏の EDP 無視の背景で、一般的に広く受け入れられている見解としては、欧州委が欧州最大の大国の一つの仏に制裁を科すのは、経済的にも、政治的にも不可能と指摘された。ある欧州委上級委員の見解では、仏が 2004 年に SGP を遵守するには、GDP の 1.5% 以上にあたる「巨額」の支出削減が必要である。このため、欧州委は、SGP の 3% ルールを実質的に放棄することになったとしても、同協定を「柔軟に適用せよという相当なプレッシャーの下に置かれている」と伝えられた。他方、仏も財政赤字を規定の枠内に留めるには、100 億ユーロの支出削減が必要であり、不可能と主張した。仏は、独、イタリア、及びユーロゾーンの外にいるが、英の支持をあてにしていると伝えられた。また、このような中、スペインはかつての強固な協定支持の立場から後退しつつあると伝えられた。²⁵⁾

2003 年 10 月 6 日の月例ユーロゾーン財務相理事会前夜の会合では、欧州委に仏へのどのような対応を求めるかについて意見が別れた。穏健派は欧州委に柔軟な対応を求め、仏に 3% ルール遵守に足並みを揃えるのにもう少し時間的猶予を与えるよう主張。ジャン・クロード・ユンケル (Jean-Claud Juncker) ルクセンブルグ首相は制裁には「むしろ反対」と発言。

オーストリア、オランダ、スペインは強硬派を構成。グラッサー獨財務相は制裁の可能性を用いてルール順守へと仏にあたるべきと主張。他方、独も2004年に3年連続での3%ルールに違反すると予測されていた。事前にメル蔵相と会談していた、アイヒェル獨財務相は、同会議では、「我々の問題は成長なくしては〔財政の〕強化はありえないということである」と、成長を優先せざるを得ないとする独仏連携を見せたのである。²⁶⁾

同会合出席の財務相の多くは仏の3年連続での3%ルール違反を阻止する策のないことを認めざるを得なかったとされ、同会合は仏に同ルール遵守までにもう1年の猶予を与え、2005年までとすることで妥協した。1年延長によって、仏は数十億ユーロとされる制裁金を免れることになる。他方、SGPの「かつて恐れられていた手段の大部分が牙なしであることが曝露されてしまった」。²⁷⁾

アイヒェルは、「仏は明らかにEU財政ルールにコミットし、エコファンでの討議及び勧告にコミットし……この枠組内に留まるためにあらゆることをすることを望んでおり、このことは非常に満足するものである」と仏の協調姿勢を強調した。²⁸⁾独仏は、予想外の経済成長率の低さを理由に、3%以下への財政赤字の削減への時間的猶予を得ていく、その中で、独仏のEU経済に占めるウェートの大きさから、現実的な対応として両国への制裁の回避もやむを得ないとする合意を財務相会合・理事会で図っていくことではなかったかと考えられる。

例えば、同理事会直前にフィナンシャル・タイムズ紙社説は、同会議での3つのシナリオを指摘した。①欧州委が制裁金を科し、エコファン内ユーロゾーン財務相理事会が無効にする。②欧州委が制裁金を科し、仏が屈服、2004年の財政赤字を3%に削減する。あるいは制裁金を科されて、仏は景気後退に陥る。③中道策をとる。即ち、仏が2004年に構造的財政赤字を中心に1%削減し、予測されていた3.6%より低くするが、3%を依然超過する。²⁹⁾

この中道策に沿った妥協策がとられていくことになった。同年10月21日

には、10月6日の妥協案のフォローアップとして、ソルベス委員は、経済が下降期にあることを理由に、仏の3%ルール遵守の1年延長を認める条件として、2004年に財政赤字の削減を0.4%追加して計1%を削減し、また2005年にも0.5%削減することを求めた。これによって、2005年には仏の財政赤字を3%以下に抑えることを確実にしたいとするのが彼の狙いであった。³⁰⁾

この勧告に対し、仏は0.6%の構造的な財政赤字の削減で、十分3%ルール遵守への仏の意思を示すものとして反発。EU各国財務相はソルベス提案を支持。仏が追加的削減措置を拒否する場合、欧州委は2004年初めにも対仏制裁措置を開始することになる。他方、仏は、予算案で提示した以上の財政赤字の削減は独、イタリアのリセッションと相まって、ユーロゾーン経済をリセッションに引きづり込むことになる、と欧州委を牽制したのであった。³¹⁾

10月22日には、アイヒェル独財務相が、独も2004年には経済成長率の下方修正によって3年連続での3%ルール違反となることを明らかにした。欧州委は独に仏同様に1年の延長を認めるものとみられた。ソルベスのスポークスマンも、独の財政ポジションの悪化は裁量的なものと言うより、むしろ経済サイクルによるものと指摘した。しかし、独が構造改革に失敗するようであれば、2004年の経済成長率は1.5%に落ち込む。加えて、労働法、税、社会保険改革の多くが野党が多数を占める上院での投票を必要とし、容易ではない。³²⁾

ソルベス提案に対する仏の反発から、2003年11月の財務相理事会は対仏措置の決定の場となった。10月29日には、ソルベス委員は2004年に独仏が3年連続での3%ルールに違反することを確認しただけでなく、イタリア、オランダ、ポルトガル、加盟準備国の英も3%ルールの限界に限りなく近づいていると警告した。³³⁾これは、ユーロ加盟国・加盟準備国の財政赤字状況の深刻さのアピールによって、対仏措置への支持を確保しようとするものであったと考えられる。

他方、ランベル仏予算担当相は、その前週に、3%ルールの遵守への1年の猶予を与えられても、欧州委の2004年に財政赤字を1%削減せよとの要求は「達成不可能」と応酬した。³⁴⁾

来る、対仏制裁措置をめぐる財務相理事会には、当事国である仏は欧州委勧告をめぐる投票には参加できない。仏のとりうる手段は、独伊を中心とする財政赤字国のブロッキング・マイノリティーの形成を通じ、それによって欧州委に対仏制裁内容の緩和を迫ることであった。特に独は、仏に続いて3%ルール違反での制裁勧告に直面する状況にあり、利害を共有していた。独伊に、ベルギーあるいはルクセンブルグが加われば、ブロッキング・マイノリティーとなるとされ、仏は支持の取り付けに成功の期待を持っていた。

他方、欧州委の強い対仏勧告を支援して、反ブロッキング・マイノリティー連合の形成を主導するのが、オランダ、オーストリアであるが、スペイン等諸国の支持の取り付けが困難なことから、失敗に帰すると見られていた。³⁵⁾

ソルベス委員は、「問題はEU閣僚に委ねられており、責任の履行は彼らに委ねられている」と、決定機関としての閣僚理事会(Ecofin)の役割を強調した。³⁶⁾

各財務相の状況は、「独仏は制裁の可能性に直面しているが、大半の財務相の間には、制裁金を科そうという意欲は小さいように見える。しかし、協定の書き直しについても意欲は小さいように見える」と観察されていた。³⁷⁾

iv. 2003年11月、対独仏制裁の適用停止

2003年11月18日、欧州委は独の2003年の財政赤字がGDP比4%を越えるとの予測の下に、財務相理事会に、独が財政赤字の削減を求めた同年1月21日の理事会勧告を順守してこなかったとの結論を下すことを求めた。背景には、同年1月21日の勧告に基づき、独は5月21日までに赤字の削減

措置をとることを求められたが、必要な削減措置が予想を越えてはるかに大きなものであったこと、また、予想を越える独の経済成長の低さがあった、と欧州委は分析した。そのうえで、欧州委は独に赤字削減に一年の猶予を与えること、また2004年に財政赤字をGDP比0.8%、2005年に少なくとも0.5%削減し、4月、10月の年2回履行状況を報告することを求めた。³⁸⁾この条件を満たさなければ、独は直ちに制裁に直面するという状況に至ったものと考えられる。すなわち欧州委の勧告は、2004年にGDP比0.8%の財政赤字の削減の要求であり、60億ユーロ程度であった。他方、独の同年予算は2,512億ユーロであり、減税予定額が220億ユーロであった。減税規模に比べれば、財政赤字の削減額は決して実施不可能と言う程のものではなかった。ただ、欧州委が同削減を実施させるため、SGPの定める強制手続(enforcing proceedings)を独に対し発動する動議をかけていた。もし同動議が認められていたならば、独が財政赤字の削減の勧告に従わず逸脱すると、制裁金を科されることになる。すなわち、制裁を回避しようとすれば、ソルベス委員の指示に従わざるを得なくなると指摘されるものであった。³⁹⁾しかし、11月25日の財務相理事会は同報告を投票に付したが、QMVを満たす賛成が得られず不採択としたのである。⁴⁰⁾

独は仏の「嫌々ながらの」支持を受けて、SGPの制裁メカニズムを一挙に棚上げしてしまった。⁴¹⁾独の制裁メカニズムの一時休止提案に反対すると報じられたのは、オーストリア、オランダ、フィンランド、スペイン等であった。スペインは独仏支持と予想されていたが、欧州委側についた。⁴²⁾同会議では、プロディ委員長がSGPの制裁メカニズムを適用すべきとの主張をリード。ザルム・オランダ財務相は、「独はより高い金利を通じて他の諸国に過度な財政赤字を輸出している」と主張した。他方、アイヒェル独財務相は、欧州委が、「制裁の威嚇を梃子に、来年度予算から60億ユーロ(70億ドル)の一層の削減を言い渡される屈辱は受け入れられない」と財政赤字の削減を拒否。欧州委からの「全く同じ勧告」に直面していた仏が独を支持。⁴³⁾

ユーロ加盟国の中で、制裁休止で独仏支持の投票にまわったのは次の諸国である。財政赤字の悪化から、将来、同様の制裁に直面する懸念のあったイタリア。政治的対立が長期化するのを避けたかったとする理由からアイルランド、ギリシャ、ルクセンブルグ。ルクセンブルグについては、ユンケル首相が欧州委トップ・ポストに関心があり、仏独の支持を必要としていたとする背景も指摘された。これにベルギー、ポルトガルを加え、予想外の6カ国という多数が独仏支持にまわった。⁴⁴⁾ベルギー、ギリシャは制裁一時休止への、嫌々ながらの支持者であった。⁴⁵⁾また、ザルム・オランダ財務相は、「これら二大国によって何人かの財務相はおどされたかもしれないと思う」と語った。⁴⁶⁾

これに対し、欧州委はエコファン財務相理事会によるSGPの制裁メカニズムの休止決定をEU法違反であるとして法的手続をとることもあったと反応。欧州中銀も金利上げを警告した。⁴⁷⁾

このようにして、欧州委の独仏への厳しい、違反すれば直ちに制裁につながる可能性を持つ勧告は、独仏のブロッキング・マイノリティーによってブロックされ、また、独仏のマジョリティーが、これに反対するオーストリア、オランダ、フィンランド、スペインのブロッキング・マイノリティーをめざす連合をおさえて、SGPの制裁の一時停止を決定してしまったのである。

《Vの注》

- 1) *Bull. EU*, 6-2003, p.31.
- 2) George Parker, "EU haunted by a specter of pact no one will let die," *FT*, Jul. 3, 2003.
- 3) Bertrand Benoit, "Berlin urges opposition to support reforms," *FT*, Jul. 3, 2003.
- 4) *Ibid.*
- 5) 『日本経済新聞』2003年7月16日。
- 6) 『日本経済新聞』2003年8月26日。

- 7) Thomas Fuller, "Bid to ease EU budget rule spurned," *IHT*, Jul. 17, 2003.
- 8) Thomas Fuller, "EU deficit clash heats up," *IHT*, Jul. 18, 2003.
- 9) Ibid.
- 10) George Parker, "Brussels hits at France for letting finances 'run off the rails,'" *FT*, Sept. 3, 2003.
- 11) "Pact buster," *FT*, editorial, Sept. 25, 2003.
- 12) Parker, "Brussels hits at France for letting finances 'run off the rails,'" *FT*, op.cit. ピア・プレッシャーについては, "Pact buster," op. cit.
- 13) Parker, "Brussels hits at France for letting finances 'run off the rails,'" *FT*, op.cit.
- 14) Ed Crook, "Eurozone enforcer prepares to strike first blow," *FT*, Sept. 3, 2003.
- 15) Parker, "Brussels hits at France for letting finances 'run off the rails,'" *FT*, op. cit.
- 16) Crook, "Eurozone enforcer prepares to strike first blow," *FT*, op. cit. Parker, "Brussels hits at France for letting finances 'run off the rails,'" *FT*, ibid.
- 17) Parker, ibid. Crooks, ibid.
- 18) Robert Graham and Bertrand Benoit, "Pact-busters extraordinary," *FT*, Nov. 29, 2003.
- 19) "Pact buster," *FT*, op. cit.
- 20) George Parker, "France under growing eurozone pressure," *FT*, Sept. 14, 2003.
- 21) Ibid.
- 22) Ibid.
- 23) Ibid.
- 24) "France and the pact," *FT*, editorial, Oct. 6, 2003.
- 25) George Parker and Daniel Dombey, "Comission powerless as Paris defies euro rules," *FT*, Oct. 4/Oct. 5, 2003.
- 26) George Parker and Haig Simonian, "French breach of budget rules splits euro ministers," *FT*, Oct. 7, 2003. 会議の名称は, "the monthly eurogroup meeting of single currency finance ministers" となっている。
- 27) George Parker, "Paris gets off the hook with an extra year to comply," *FT*, Oct. 8, 2003.

- 28) Ibid.
- 29) "France and the pact," *FT*, op. cit. 欧州委が対仏制裁金を科すよう勧告し、ユーロ加盟財務相理事会が QMV で決めるのが手続き。仏は投票に参加できない。
- 30) Jo Johnson and George Parker, "Paris defies Brussels compromise on deficit," *FT*, Oct. 22, 2003.
- 31) Ibid.
- 32) Bertrand Benoit and Tobias Buck, "Berlin to breach deficit rules in 2004," *FT*, Oct. 24, 2003.
- 33) Daniel Dombey, "Brussels warns on budget deficit breaches," *FT*, Oct. 30, 2003.
- 34) Ibid.
- 35) Ibid.
- 36) Ibid.
- 37) Tony Major, "Duisenberg warns EU ministers over deficit rules," *FT*, Oct. 31, 2003.
- 38) *Bull. EU*, 11-2003, pp.16-19.
- 39) Bertand Benoit, "Surprise at Eichel's 'emotional response,'" *FT*, op. cit.
- 40) *Bull. EU*, 11-2003, op. cit., p.18. SGP に関わるマーストリヒト条約104(9)条はユーログループ12カ国のみが投票を行い、内容は、当該国が過剰財政赤字について、104(8)条で、「一定期間内に是正措置をとらない場合にその勧告を公表」し、「それでも一定期間内に是正措置が取られない場合、理事会が一定期間内に必要な是正措置を取ることを当該国に通知する」と言うものである。104(9)条の仏に対する表決では、スペイン、オランダ等の6カ国が賛成し、また独に対する表決では、スペイン、オランダ等の7カ国が賛成にまわったが、両方とも「阻止少数」にはばまれ否定された。前掲「制度の支柱を失ったユーロ」、16頁。
- 41) "EU's double crisis," *FT*, editorial, Nov. 27, 2003. 原文は次の通り。
"When Germany, backed reluctantly by France, moved to sweep aside the stability pact's disciplinary mechanisms..." 次も参照。Benoit, *ibid.*
- 42) George Packer, "Ministers conduct late-night burial for EU fiscal framework," *FT*, Nov. 26, 2003.
- 43) Ibid.
- 44) "Euro set adrift by demise of Brussels growth pact," *IHT*, Nov. 28, 2003. SGP の独仏への制裁適用の一時休止の決定がユーロ加盟12カ国の投票の

みで行われたと考えれば、反対は、オーストリア、オランダ、フィンランド、スペイン。賛成は、独仏に、イタリア、アイルランド、ギリシャ、ルクセンブルグ、ベルギー、ポルトガルの7カ国。全体で12カ国となる。他方、フィナンシャル・タイムズ紙は、制裁休止問題では、英、スウェーデン、デンマークを加えた全EU加盟国の態度を報じている。“Pact suspension: how they square up,” *FT*, Nov. 27, 2003.

- 45) “Pact suspension: how they square up,” *FT*, *ibid*.
- 46) George Parker Joshua Levitt and Tony Major, “Paris-Berlin alliance forces EU to halt stability pact sanctions,” *FT*, Nov. 26, 2003.
- 47) *Ibid*.

結びにかえて

2003年11月25日のユーロゾーン財務相理事会で、アイヒェルメールの独仏財務相が両国の「外交上の影響力 (diplomatic clout)」と「経済上の重み」を利用して、多数派の財務相にSGPの制裁措置を一時休止する決定を強いた。両者はSGPそのものに、あるいは同条約の厳格な解釈をとる欧州委に問題があるとして、財政赤字のGDP比3%ルールに違反してきたことへの「弁明のサイン」すら示さなかったとされた。両者の反SGPでの協力の背景にあったのが、国内政治とそれぞれの経済の弱さであった。¹⁾国内政治的には、仏は大統領選での減税公約が財政赤字削減を困難にし、独も労働市場の規制緩和等の構造改革が障害となった。経済の弱さでは、両国の経済成長率の落ち込みの大きさが税収減となり、財政赤字の拡大要因となった。欧州委の2003年11月18日の、独についての財務相理事会への勧告での指摘——必要とされる構造改革はるかに予想を上まわる規模であったこと、また独経済の成長率の低下が予想を上まわるものであったこと——の通りであった。

そもそも、まず、第一にSGPは、当初の構想では、独のようなEU最大の経済大国に適用されるとは想定されていなかった。また独のような大

国経済が景気の下降局面で、SGPの遵守のため、財政緊縮措置を強いられたため、単に独経済の一層の悪化を招いただけでなく、独経済に依存する小国の経済に直接的影響 (knock-on effects) を与えることになった。²⁾

例えば、独仏へのSGPの制裁適用の一時休止直後に、シュレーダー独首相は、欧州委からの財政赤字の削減要求に応じるには、2004年1月予定の減税を取りやめねばならず、そうすれば、欧州最大の経済の回復を危険に曝すことになる」と発言していた。³⁾これは、財政赤字削減のため、ヨーロッパ最大の経済大国、独の経済回復を挫折させることになれば、周辺諸国の経済への打撃は大きいとして、これらの諸国に独への制裁適用の一時休止に理解を求めたものと考えられる。このため、独仏への制裁適用の一時休止決定は、大国対小国、および小国側に立つ欧州委との間の対立関係を浮き彫りにするものであったと指摘された。⁴⁾

換言すれば、SGPは当初から独をアンカーとして構築されたシステムである。1990年代後半に、当時のテオ・ヴァイゲル (Theo Waigel) 独財務相が、EMUに懐疑的な独国民に、同統合を受け入れさせるために提案したものであった。すなわち、独の金融エリート層は、EMUの対象を通貨安定のため財政規律を守る諸国に限定し、同規律に緩やかとみられる欧州南部諸国を排除したいと望んでいたものであった。⁵⁾独こそがSGPルールを発案し、その厳格な遵守を加盟国に説いてきたその本人なのである。⁶⁾

SGPのアンカーである独が、財政赤字を拡大させ、3年連続での3%ルールに違反してしまったことから、SGPの柔軟な解釈と適用を求める仏との連携を求めて方向を転換をせざるを得なくなってしまった。QMVは、1960年代に、独仏の優越を回避するため、考案されたものであった。⁷⁾しかし、ユーロゾーン12カ国の財務相理事会で、財政規律緩和派と考えられる、伊(10)、仏(10)、の2大国に独(10)が加われば、三大国全てが揃ったことになる。これに、過去に財政赤字問題を発生させていたポル

トガル(5), アイルランド(3)の諸国が加われば, 大勢が決したものと考えられる。オランダ(5), オーストリア(4), フィンランド(3), スペイン(8)の四カ国が反対派を形成し, ベルギー(5), ルクセンベルグ(2), ギリシャ(5)が独仏伊三大国側に大勢順応的に傾斜していけば, 欧州委勧告をQWVで求められる, ブロッキング・マイノリティーの必要票を大きく上まわって否決してしまうことになったものと考えられる。

謝辞

本研究は, 文部科学省研究費補助金による助成を受けている。ここに記して, 感謝の意を表したい。

《結びにかえての注》

- 1) Robert Graham and Bertrand Benoit, "Pact-busters extraordinaries," *FT*, op. cit.
- 2) Graham Bowley. "Europe, easing budget rules, bow to the inevitable," *IHT*, Sept. 4-5, 2005.
- 3) "Schröder defends decision on pact," *IHT*, op. cit.
- 4) George Parker, Joshua Levitt and Tony Major, "Paris-Berlin alliance forces EU to halt stability pact sanction," *FT*, op. cit. "Schröder defends decision on pact," *ibid*. "EU's double crisis," *FT*, editorial, op. cit.
- 5) Wolfgang Munchau, "A treaty to undermine eurozone," *FT*, Dec 1, 2003.
- 6) Tommaso Padoa-Schioppa, "Eurozone's fiscal framework survives," *FT*, Dec 15, 2003.
- 7) "Monetary Union and 'Federal' Europe," in Andrew Hughes Hallett, Michael M. Hutchison, and Svend E. Hougaard Jensen, *Fiscal aspects of European monetary integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.346.

“Eurozone Finance Governance Through the Stability and Growth Pact, January 2002–November 2003”

Yoshihiro TSURANUKI

《Abstract》

EU's Stability and Growth Pact (SGP) sets limits both in government budget deficit and debt for eurozone member countries. The former should be below 3 per cent and the latter should be below 60 per cent of gross domestic product, respectively. They are aimed at ensuring the euro's value in the money markets.

A focus of this paper's analysis lies in how the European Commission had fought unsuccessfully to prevent the emergence of a French-led blocking minority among the eurozone countries against its expected recommendation to apply the pact's penalty, a huge fine, to France and Germany for violating its limit of government budget deficit below 3 per cent of gross domestic product three years in a row.

At the introduction of the common currency, the euro, the Commission expected Germany to play a role as an anchor for the eurozone finance governance. Germany, however, drifted from its expected position and formed an alliance with less stringent France for more flexible interpretations and applications of the pact by the Commission. Germany experienced difficulties keeping its budget deficit below 3 per cent of gross domestic product amid unexpectedly severe economic slow-down, and domestic opposition to cut-backs in government expenditures and deregulation to stimulate economic growth.

When the two largest economies of the eurozone, Germany and France, joined together to press for a softer line in implementing the pact, some other countries moved closer to their position, leaving marginalized several smaller hard-line countries in support of the

Commission.

This paper traces this process, which culminated in the decision at the Ecofin meeting of EU finance ministers on December 25, 2003 to set aside an application of the SGP penalty provision to Germany and France, and analyzes how the eurozone finance governance failed to work as had been originally expected.